

PATRYCJA KOZUB

Kraków

## **Parlament Europejski wobec reformy systemu instytucjonalnego w trakcie obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy**

### **1. Uwagi wstępne**

Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht 1 listopada 1993 r., Parlament Europejski (PE) aktywnie włączył się do debaty na temat reform, w tym także reformy instytucjonalnej UE. Podobnie jak Komisja Europejska (KE), należał on do tych instytucji wspólnotowych, którym szczególnie zależało na wzmocnieniu czynnika ponadnarodowego w procesie integracji europejskiej, także w systemie instytucjonalnym UE. W związku z tym jego przedstawiciele domagali się w czasie wspomnianej debaty m.in.: dalszego rozszerzenia uprawnień Parlamentu w procesie legislacyjnym, zmiany procedury podejmowania decyzji w Radzie Unii.

Po ponad pięćdziesięciu latach budowania Wspólnej Europy, w wyniku procesu zmian i dostosowań, polityka unijna oraz instytucje wspólnotowe stały się dla przeciętnego obywatela Unii gąszczem biurokratycznych i instytucjonalnych przeszkód. Długoletnie negocjacje szefów państw lub rządów przyniosły zaledwie kilka rozwiązań zawartych w Traktacie z Nicei, do którego załączono, bez mocy wiążącej, Kartę Praw Podstawowych (zbiór praw i obowiązków obywatela Unii).

Przedstawiciele PE już w trakcie Konferencji Międzyrządowej (IGC) w roku 2000 podnosili, iż konferencje takie nie są konstruktywną drogą do rewizji traktatów. Proponowano, aby kolejne zmiany przeprowadzane były przez Konwent. Pomysł ten zgłoszono po zakończeniu obrad Konwentu przygotowującego projekt Karty Praw Podstawowych. Zgodnie z ideą tworzenia Unii bardziej przejrzystej dla obywateli, do dyskusji miały zostać włączone parlamenty narodowe jako reprezentacje obywateli; rozwiązanie takie dałoby Parlamentowi Europejskiemu większe możliwości oddziaływania<sup>1</sup>.

W uchwale z 25 października 2000 r. Parlament Europejski zachęcał państwa członkowskie do przeprowadzenia gruntownej reformy ustrojowej Unii. Kolejnym krokiem była przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei deklaracja dołączona do traktatu, która uszczegółowiła procedurę i terminarz prac nad konstytucją dla Unii<sup>2</sup>. Zdaniem deputowanych, dominującą pozycję w procesie zmian powinny mieć Parlament

<sup>1</sup> *European Parliament resolution on the outcome of the informal European Council in Biarritz on 13–14 October 2000*, 25 October 2000.

<sup>2</sup> Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 214–215.

i Komisja, przy równoczesnym uwzględnieniu opinii parlamentów narodowych tak państw członkowskich, jak i kandydujących. Udział przedstawicieli państw kandydujących miał ograniczyć ewentualne niekorzystne rozwiązania, wynikające z reformy, które mogłyby okazać się przyczyną opóźnienia akcesji nowych członków. Najlepszym środkiem do realizacji tego celu była formuła konwentu z ustalonymi, rozwiązaniami sposobu prowadzenia dyskusji i procedur decyzyjnych<sup>3</sup>. W opinii deputowanych Konwent powinien zakończyć swoje obrady przed kolejnymi wyborami do PE, czyli do roku 2004.

207 delegatów do Konwentu w sprawie przyszłości Europy, obradującego od lutego 2002 r. do lipca 2003 r., pracowało nad uproszczeniem struktury UE, czyniąc ją bardziej zrozumiałą, dostępną i demokratyczną oraz – przede wszystkim – skuteczną w działaniu strukturą, skupiającą blisko 30 państw.

Przed Konwentem postawiono zadanie określenia kompetencji Unii i państw członkowskich; postulowano jednoznaczny podział na kompetencje rozdzielne i wspólne, co – przy zachowaniu zasady pomocniczości – pozwoli na ustalenie najbardziej odpowiedniego szczebla podejmowania decyzji: europejskiego, państwowego czy regionalnego. Dzięki uproszczeniu procedur decyzyjnych oraz instrumentów prawnych, Unia miała stać się bardziej przejrzysta i skuteczna oraz demokratyczna<sup>4</sup>. Konwent miał za zadanie wytyczyć nowe cele, określić kierunek dalszego rozwoju Unii i doprowadzić do przeprowadzenia reform, w kontekście planowanego rozszerzenia. Koncentrowano się na reformie ustroju UE: na wyznaczeniu nowego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, a także pomiędzy instytucjami unijnymi oraz regulacji zasad stosowania instrumentów prawnych i podejmowania decyzji. Ponadto w toku prac sprecyzowano pozycję parlamentów narodowych i kwestię wzmocnionej współpracy.

## 2. Organizacja prac Konwentu

Prace nad przygotowaniem posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken, gdzie miała zostać przyjęta deklaracja w sprawie zwołania Konwentu Europejskiego, rozpoczęto w czasie, gdy Unii przewodniczyła Belgia. Sceptyczne podejście Wielkiej Brytanii do reformy UE sprawiło, że początkowo ideę zwołania Konwentu popierało niewiele państw członkowskich. W kluczowych dokumentach – programie przewodnictwa w Unii oraz nocie zawierającej priorytety – nie wspomniano o reformatorskim charakterze Konwentu. Konieczne stało się więc określenie w deklaracji wieloletniego harmonogramu i metod prowadzenia debaty, która powinna zostać zakończona IGC w 2004 r.<sup>5</sup>

Belgia opowiadała się za całościowym ujęciem projektu dla Europy. Projekt ten zakładał między innymi sztywny podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, co miało przeciwdziałać sytuacjom, w których Unia ingero-

<sup>3</sup> *European Parliament resolution on the constitutionalisation of the Treaties*, 25 October 2000.

<sup>4</sup> *Konwent – wymyślić Europę na nowo*, [www.elections20004.eu.int/highlight/pl/202.html](http://www.elections20004.eu.int/highlight/pl/202.html).

<sup>5</sup> A. Podraza, *Unia Europejska w procesie...*, op. cit., s. 444–445.

wałaby bez uzasadnienia w kompetencje krajów członkowskich<sup>6</sup>. Do przygotowania deklaracji, którą na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken miała przedstawić Belgia, wykorzystano wiele źródeł, począwszy od stanowisk państw członkowskich przez opinie Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i parlamentów narodowych, po stanowisko społeczeństwa obywatelskiego. Szereg celów, jak i ustaleń co do zwołania Konwentu wypracowywano na nieformalnych posiedzeniach ministrów spraw zagranicznych oraz innych przedstawicieli państw członkowskich i ich instytucji.

W trakcie obrad w Genval 8–9 września 2001 r., Belgia przedstawiła stanowisko w sprawie zasad zwołania Konwentu i metod jego prac. Opowiedziano się wówczas za poszerzeniem gremium, składającego się z instytucji wspólnotowych i państw członkowskich, o przedstawicieli państw kandydujących. Pojawił się również problem relacji pomiędzy Konwentem a Konferencją Międzyrządową. Wielka Brytania, Irlandia i kraje skandynawskie optowały za dostrzeżeniem różnicy pomiędzy pracami Konwentu i Konferencji Międzyrządowej. Odmienne zdanie w tej kwestii reprezentowały Niemcy. Sporny okazał się również skład prezydium – część państw opowiadała się za charyzmatycznym reprezentantem Konwentu o silnej osobowości politycznej, druga część, tak jak na przykład Hiszpania, proponowała, aby prezydium Konwentu działało zespołowo.

Zdaniem przedstawicieli niektórych państw członkowskich, Konwent powinien przygotować kilka projektów rozwiązań instytucjonalnych, gdyż sam nie może zastąpić Konferencji Międzyrządowej. Rada Unii Europejskiej (RUE) sugerowała, aby Konwent przedstawił kilka propozycji, a nie jednolity dokument. Inne zdanie miał Parlament Europejski<sup>7</sup>. Według PE wnioski opracowane w ramach Konwentu powinny być skonsolidowane, najważniejsze idee byłyby podstawą do negocjacji na forum Konferencji Międzyrządowej. Propozycje, będące wstępem do prac w poszczególnych grupach roboczych, miały przynieść rozwiązania i projekty reform przed zakończeniem 2003 r.

Nieformalne spotkanie szefów rządów lub państw w Gandawie, które odbyło się 19 października 2001 r., przyniosło rozstrzygnięcie wielu kwestii i ostatecznie przesądziło o zwołaniu Konwentu. Głównym tematem posiedzenia była debata o przyszłości Europy oraz deklaracja z Laeken. Po zamachach terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych 11 września 2001 r., przyszłość i poszerzenie Unii nabrały nowego wymiaru.

Ustalenia i wnioski przedstawił premier Belgii Guy Verhofstadt na konferencji prasowej<sup>8</sup>. Obradujący ustalili, iż prace Konwentu będą trwały od 21 marca 2002 r. do czerwca 2003 r. Prezydium i przewodniczący Konwentu mieli być powołani na posiedzeniu w Laeken. Oprócz przewodniczącego, w skład prezydium miało wchodzić czterech członków: po jednym przedstawicielu Parlamentu Europejskiego, Komisji, parlamentów narodowych i państw członkowskich. Państwa kandydujące mogły uczestniczyć w ob-

---

<sup>6</sup> *The Belgian presidency of the European Union*, 1 July 2001, Work program, s. 1 oraz K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

<sup>7</sup> *European Parliament resolution on the results of the informal European Council meeting in Ghent on 19 October 2001*, 25.10.2001, „OJ C” 112E, 9.05.2002.

<sup>8</sup> Ustalenia nie zostały opublikowane w żadnym oficjalnym dokumencie z posiedzenia Rady Europejskiej.

radach w charakterze doradców, bez prawa do udziału w głosowaniu. Kwestia ta wywołała spór, bowiem kraje prowadzące negocjacje akcesyjne doszukiwały się tu aspektów politycznych.

Przygotowaniem spotkania w Laeken zajmowała się głównie Prezydencja belgijska oraz państwa członkowskie, jednak z uwagi na wagę sprawy głos zabrały również instytucje wspólnotowe. Parlament Europejski i Komisja podnosiły konieczność przyjęcia przez Konferencję Międzyrządową nowego traktatu, wzorowanego na konstytucji.

Parlament podzielał opinię przedstawicieli rządów państw członkowskich, iż do rewizji traktatów niewystarczające są uzgodnienia na szczeblu międzyrządowym. Raport przygotowany przez parlamentarną komisję ds. konstytucyjnych, potwierdził zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej w 2004 r. Poprzedzać ją miała szeroka debata nad przyszłością Unii Europejskiej. Do udziału w niej zaproszono przedstawicieli rządów państw członkowskich, instytucji unijnych, parlamentów narodowych oraz przedstawicieli polityki, gospodarki, środowisk akademickich i organizacji pozarządowych. Debatę miały inicjować wspólnie Parlament, Komisja i kolejna Prezydencja<sup>9</sup>.

Przedstawiciele Parlamentu proponowali, aby debata o przyszłości Unii toczyła się nie tylko na forum europejskim, ale przede wszystkim na forum krajowym. Przeprowadzenie kampanii informacyjnej, która miała wyjaśnić i zachęcić obywateli do debaty na szczeblu krajowym, Parlament chciał powierzyć rządów i parlamentom narodowym. Podsumowanie tej debaty miało uwzględnić wszystkie postulaty i wnioski konstruktywnej natury. Zaproponowano utworzenie komitetu, w skład którego mieli wejść członkowie Parlamentu, przedstawiciele rządów i parlamentów krajów członkowskich oraz kandydujących<sup>10</sup>.

Raport przygotowany przez komisję ds. konstytucyjnych zawierał stanowisko Parlamentu na temat zinstytucjonalizowania jego udziału w debacie. Członkowie komisji podkreślili, iż rola Parlamentu oraz parlamentów narodowych nie może się ograniczać do inicjowania ogólnej debaty<sup>11</sup>. Parlament postulował poszerzenie zagadnień<sup>12</sup> zawartych w deklaracji dołączonej do Traktatu Nicejskiego. Proponował wypracowanie nowych zasad wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz włączenie jej do wspólnotowego filaru. Rezolucja Parlamentu zawierała definicję osobowości prawnej Unii i kwestię umocnienia praw podstawowych i obywatelskich w Traktatach. Deputowani do PE odnieśli się również do kształtu unijnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz pracy EBC, proponując procedury, które zapewnią ich większą przejrzystość<sup>13</sup>.

W kwestiach instytucjonalnych Parlament położył nacisk na przegląd zadań i system sprawowania Prezydencji w Unii Europejskiej. Zadał o uproszczenie procedur

---

<sup>9</sup> *Report of the Treaty of Nice and the Future of the European Union, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, 4 May 2001.*

<sup>10</sup> *European Parliament resolution on the Treaty of Nice and the future of the European Union, 31 May 2001.*

<sup>11</sup> *Report of the Treaty of Nice and the Future of the European Union, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, 4 May 2001.*

<sup>12</sup> *European Parliament resolution on the constitutional process and future of the Union (2001/2180(INI)), 29.11.2001, „OJ C” 153E, 27.6.2001.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

legislacyjnych, za główną procedurę uznał współdecydowanie z udziałem Parlamentu Europejskiego. Zdaniem posłów rozróżnienie wydatków obowiązkowych i nieobowiązkowych w budżecie UE winno być zlikwidowane. Postulowano utworzenie Biura Europejskiego Prokuratora Publicznego i ustalenie hierarchii aktów prawnych WE. W sprawie rozwoju uprawnień Parlamentu Europejskiego, posłowie proponowali włączenie Parlamentu do procedur działania w zakresie wspólnej polityki handlowej i zewnętrznych stosunków gospodarczych, a także położyli nacisk na wdrożenie i rozwój wzmocnionej współpracy. Parlament proponował, aby wybór przewodniczącego Komisji, nominowanie członków Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu I Instancji odbywały się większością kwalifikowaną<sup>14</sup>. Wnioski zgłaszane przez Parlament w sprawie agendy Konwentu, znalazły się w *Deklaracji* przyjętej w Laeken.

Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14 i 15 grudnia 2002 r. było podsumowaniem półrocznej Prezydencji Belgii w Unii. Główne rozmowy odbywały się drugiego dnia podczas roboczego spotkania, w którym brali udział szefowie państw lub rządów krajów członkowskich oraz przedstawiciele państw kandydujących. Obrady poświęcone były przede wszystkim aktualnej sytuacji politycznej na świecie<sup>15</sup> i procesowi tworzenia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz realizacji postanowień Rady Europejskiej z Tampere, w szczególności kwestii związanych z azylem i emigracją, a także dalszemu rozszerzeniu Unii<sup>16</sup>. Na zakończenie spotkania Rada Europejska przyjęła *Deklarację w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, która stanowi załącznik do dokumentu końcowego – tzw. wniosków Prezydencji. Deklaracja składa się z trzech zasadniczych części: krótkiego zarysu ówczesnego stanu procesu integracyjnego, katalogu zagadnień w zakresie składu i sposobu funkcjonowania Konwentu, który zajmie się przygotowaniem agendy kolejnej Konferencji Międzyrządowej w roku 2004.

*Deklaracja* zawierała przyjęte przez Radę Europejską ustalenia dotyczące kalendarza przyjmowania kolejnych członków Unii, uwzględniające decyzje podjęte na szczytach w Nicei i Göteborgu oraz raport końcowy ze spotkania Rady ds. Ogólnych z 10 grudnia 2002 r. Ustalono, iż wszelkie analizy i raporty<sup>17</sup> przeprowadzane pod kątem przyjęcia nowych członków oraz dokument strategiczny Partnerstwo dla Członkostwa dają podstawę do pomyślnego zakończenia procesu rozszerzenia. Postanowiono, iż do końca 2002 r. należy zakończyć negocjacje akcesyjne z tymi państwami kandydującymi, które są na to gotowe, co pozwoliłoby im uczestniczyć w wyborach do PE jako pełnoprawnym członkom. Ze względu na zróżnicowany stopień przeprowadzania reform i tempo negocjacji, każde państwo kandydujące będzie oceniane i kwalifikowane indywidualnie. Uznano, iż z grupy krajów kandydujących warunki przystąpienia do Unii spełnia jedynie 10 państw, bez Bułgarii, Rumunii i Turcji. Wymienienie kon-

<sup>14</sup> Ibidem, pkt 5.

<sup>15</sup> Mowa była o atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. na WTC w Nowym Jorku, sytuacji w Afganistanie, na Bliskim Wschodzie, Bałkanach i Afryce Środkowej.

<sup>16</sup> Ł. Szymczyk, A. Bartol, *Spotkania Rady Europejskiej w Laeken – omówienie dokumentu końcowego*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2002, s. 103.

<sup>17</sup> Włączając w to raporty finansowe przyjęte na szczycie w Berlinie w 1999 r., które nie określają roku Perspektywy Finansowej jako punktu wyjścia. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem KE wyrażonym w dokumencie z 13 listopada 2002 r. możliwe będzie pokrycie kosztów przyjęcia nowych 10 członków.

kretnych państw gotowych na akcesję w określonym terminie potwierdziło scenariusz tzw. dużego rozszerzenia.

Założenia *Deklaracji z Laeken* pozwoliły na ustalenie szeregu kwestii organizacyjnych i administracyjnych związanych z obradami Konwentu. Katalog kwestii poruszonych w deklaracji zdecydowanie wykraczał poza tzw. cztery kwestie postniemieckie i sugerował, aby Konwent opracował kompleksowe reformy instytucji oraz sposobu funkcjonowania Unii, tak aby przygotować ją do skutecznego i sprawnego funkcjonowania w poszerzonym składzie. Wszelkie szczegóły dotyczące składu i sposobu funkcjonowania Konwentu, zawierała trzecia część *Deklaracji*, która powołała Valéry'ego Giscarda d'Estaing na przewodniczącego Konwentu, a byłych premierów – Włoch Giuliano Amato i Belgii Jeana-Luc Dehaene mianowała wiceprzewodniczącymi.

Członkami Konwentu, zgodnie z *Deklaracją*, zostało 15 przedstawicieli państw członkowskich, 13 krajów kandydujących do Unii, po 2 deputowanych parlamentów narodowych krajów członkowskich i kandydujących (łącznie 56 przedstawicieli), dwóch przedstawicieli KE oraz 16 deputowanych europejskich<sup>18</sup>. Każdy z członków Konwentu posiadał również zastępcę, który pracował na takich samych prawach, co faktycznie podwajało liczbę uczestników obrad. Poza wymienionymi delegatami w pracach uczestniczyło również 13 obserwatorów, będących członkami KR, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, środowisk społecznych oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>19</sup>.

Konwent obradował w Brukseli, rozmowy prowadzone były w jedenastu narodowych językach i dotyczyły zagadnień kluczowych z podsumowania debat publicznych, toczących się w krajach członkowskich i kandydujących. Problematyka poruszana na forum Konwentu przedstawiana była Radzie Europejskiej na każdym posiedzeniu, w formie raportu prezentowanego przez przewodniczącego Konwentu<sup>20</sup>.

Wnioski z obrad Konwentu, zgodnie z *Deklaracją*, powinny być przedstawione w specjalnym dokumencie będącym podstawą do agendy Konferencji Międzyrządowej w roku 2004. Założono, że jeżeli wypracowane stanowisko zostanie ustalone jednomyślnie, to konkluzje należy zawrzeć w jednolitym dokumencie, natomiast w przypadku braku zgody w sytuacji poparcia dla kilku propozycji, każda z nich osobno powinna podawać poziom uzyskanej akceptacji<sup>21</sup>.

Przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing, z zaangażowaniem prowadził rozmowy z przedstawicielami państw członkowskich w sprawie zasad mianowania członków Konwentu, ukonstytuowania się Prezydium, określenia budżetu, przygotowania projektu regulaminu i utworzenia Sekretariatu<sup>22</sup>.

Delegaci do Konwentu zostali wybrani na początku 2002 r. Poszczególne rządy, parlamenty narodowe oraz PE same określały zasady typowania kandydatów, co wywoływało szereg kontrowersji związanych z niejasnymi kryteriami przyjętymi w Laeken.

<sup>18</sup> Tabela 4.1 – Przedstawiciele PE uczestniczący w pracach Konwentu na zasadach członka i zastępcy.

<sup>19</sup> *Konwent – wymyślić Europę na nowo*, [www.elections20004.eu.int/highlight/pl/202.html](http://www.elections20004.eu.int/highlight/pl/202.html).

<sup>20</sup> A. Podraza, *Unia Europejska...*, op. cit., s. 467.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 468.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 473.



Liczebnie w Konwencji dominowali reprezentanci państw lub rządów i parlamentów narodowych, których było czterokrotnie więcej, niż przedstawiciele instytucji i organów wspólnotowych. Strażnikami interesów narodowych byli głównie wicepremierzy, ministrowie, sekretarze stanu i wiceministrowie. Przewaga liczebna przedstawicieli rządów państw członkowskich nie wpływała na tok prac, gdyż tak europejscy deputowani, jak i członkowie KE jako bardziej doświadczeni i znający procedury mieli większą swobodę pracy w zespołach międzynarodowych i prowadzeniu negocjacji.

Na posiedzeniu inauguracyjnym Konwentu, 28 lutego 2002 r. w Brukseli przewodniczący Konwentu - Valéry Giscard d'Estaing przedstawił harmonogram obrad, które podzielił na trzy fazy: słuchania (od sesji 21–22 marca 2002 r.), analiz (wrzesień–grudzień 2002 r.) oraz przedstawienia propozycji (od stycznia do lipca 2003 r.). W pierwszej kolejności należało określić oczekiwania Europejczyków wobec Europy u progu XXI wieku, sprecyzować, czy liczą bardziej na ujednolicenie, czy też chcą ochrony zróżnicowanej społecznie, kulturowo i historycznie unii państw. Ważne było określenie kompetencji UE i państw członkowskich. Pierwsza faza miała pozwolić na zapoznanie się z opinią rządzących, rządzonych, partnerów gospodarczych i społecznych, przedstawicieli władz regionalnych, reprezentantów stowarzyszeń i społeczeństwa obywatelskiego, obywateli państw kandydujących, a przede wszystkim młodych ludzi, czemu miało służyć zorganizowanie Konwentu Młodych<sup>23</sup>. Prace prowadzone w fazie analiz służyły porównaniu projektów reform instytucjonalnych i utworzyły wstępny projekt traktatu konstytucyjnego, który w kolejnym etapie poddany miał być dyskusji. Konwent planowano powinien zakończyć obrady opracowaniem ostatecznej wersji projektu traktatu<sup>24</sup>.

Prace Konwentu prowadzone były w grupach roboczych powołanych przez Prezydium. Wypracowane rozwiązania przedstawiano w raportach końcowych miały być podstawą dyskusji i utworzenia projektu traktatu. Powołanych zostało jedenaście tematycznych grup roboczych: Grupa I – Zasada pomocniczości (subsydiarność) – na czele grupy stał Inigo Mendez de Vigo; Grupa II – Europejska Karta Praw Podstawowych – przewodniczył Antonio Vitorino; Grupa III – Osobowość prawna – przewodniczył Giuliano Amato; Grupa IV – Rola parlamentów narodowych – przewodniczyła Gisela Stuart; Grupa V – Kompetencje uzupełniające – przewodniczący Henning Christophersen; Grupa VI – Zarządzanie ekonomiczne – przewodniczył Klaus Hänsch; Grupa VII – Działania zewnętrzne – przewodniczył Jean-Luc Dehaene; Grupa VIII – Obrona – przewodniczący Michael Barnier; Grupa IX – Uproszczenie procedur legislacyjnych – przewodniczył Giuliano Amato; Grupa X – Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość – przewodniczący John Bruton; Grupa XI – Europa społeczna – przewodniczył Giorgos Katiforis<sup>25</sup>. W celu wsparcia obrad grup roboczych Prezydium powołało również trzy kręgi dyskusyjne: I – Trybunał Sprawiedliwości, II – Procedura budżetowa oraz III – Zasoby własne.

<sup>23</sup> A. Podraza, *Unia Europejska w procesie...*, op. cit., s. 480.

<sup>24</sup> J. J. Węc, *Spór o kształt...*, op. cit., s. 325.

<sup>25</sup> Sekretariat Konwentu Europejskiego, *Raport Prezydencji Konwentu dla Przewodniczącego Rady Europejskiej*, Bruksela 18 lipca 2003, CONV 851/03, Załącznik II.

Powołanie grup roboczych pozwoliło Konwentowi na rozpoczęcie prac. Według przewodniczącego delegacji PE Mendeza de Vigo, dyskusja prowadzona w grupach umożliwiła lepsze przygotowanie i pogłębienie debaty na sesjach plenarnych<sup>26</sup>.

Wnioski i zalecenia grup roboczych, przedstawiano na sesjach plenarnych Konwentu w formie raportów końcowych przez pięć miesięcy, począwszy od 23 września 2002 r., kiedy to Grupa I ds. Pomocniczości zaprezentowała swoje stanowisko, aż do przedstawienia raportu przez Grupę XI – 4 lutego 2003 r. Wnioski te konsultowane były również przez ekspertów zewnętrznych. Konkluzje zawarte w sprawozdaniach tworzyły szkielet projektu traktatu konstytucyjnego. Przygotowany na ich podstawie projekt traktatu konstytucyjnego zaprezentowano Prezydium 28 października 2002 r.

Zgodnie z Deklaracją z Laeken działania UE zarówno te wewnętrzne – związane z przybliżenia instytucji Unii jej obywatelom – jak i te zewnętrzne –uwzględniające ciągłe zmiany sytuacji geopolitycznej – powinny służyć dostosowaniu struktury unijnej do efektywnego udziału w procesie globalizacji<sup>27</sup>.

### 3. Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Przygotowanie reformy instytucjonalnej różniło się od pozostałych zmian w funkcjonowaniu Wspólnot Europejskich. W odróżnieniu od zmian, które były opracowywane przez grupy robocze, projekt reformy systemu instytucjonalnego został sformułowany przez Prezydium Konwentu – w postaci dwóch raportów. Pierwszy raport był swoistym przeglądem zasad działania instytucji i organów Wspólnoty Europejskiej. W raporcie tym znalazły się również sugestie Prezydium dotyczące ich zreformowania. Szczególną uwagę zwrócono na potrzebę zwiększenia przejrzystości i skuteczności działania w funkcjonowaniu tych instytucji i organów. Ważną kwestią było także zapewnienie równowagi pomiędzy najważniejszymi instytucjami w rozszerzonej Unii. Drugi raport zawierał konkretne propozycje zmian *ram instytucjonalnych*<sup>28</sup>.

Oba raporty zostały skompilowane w jedną całość i jako projekt zmian w systemie instytucjonalnym Unii przedstawione przez Sekretariat Konwentu na forum plenarnym Konwentu pod koniec obrad. Dokument zawierał szczegółowe propozycje zmian w instytucjach Wspólnot Europejskich<sup>29</sup>. Odnosiły się one m.in. do kompetencji i składu Parlamentu Europejskiego, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, a także roli oraz zasad przewodnictwa w Radzie Europejskiej. Rada Europejska jako ostatnia została uznana przez TUE instytucją unijną. Pozostałe propozycje wymieniały kilka istotnych czynników, które należy rozważyć, w celu usprawnienia funkcjonowania Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i KR oraz TO, a także sposobu wyłaniania członków instytucji unijnych.

<sup>26</sup> A. Podraza, *Unia Europejska w procesie...*, op. cit., s. 488.

<sup>27</sup> Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej w: *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken, 14–15 grudnia 2001 r., Wnioski Prezydencji*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, UKIE 2002, s. 167–174.

<sup>28</sup> Secretariat of the European Convention, *The Functioning of the Institutions*, 10 January 2003, CONV 477/03, s. 2–12.

<sup>29</sup> Ibidem.



#### 4. Projekty rozwiązań instytucjonalnych zgłoszone przez Parlament Europejski

Parlament Europejski jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem obrad Konwentu uchwalił rezolucję, w której wypowiedział się za pogłębieniem procesu *parlamentaryzacji* Unii<sup>30</sup>. Pogłębienie tego procesu widział w rozszerzeniu kompetencji legislacyjnych Parlamentu przez ustanowienie procedury współdecydowania podstawową procedurą legislacyjną i rozszerzenie jej stosowania na wszystkie obszary głosowania większością kwalifikowaną. Parlament opowiadał się za poszerzeniem swoich uprawnień we wspólnej polityce gospodarczej, rolnej oraz walutowej w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej, a także we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W ramach procesu *parlamentaryzacji* PE opowiadał się za nadaniem parlamentom narodowym większych uprawnień kontrolnych w stosunku do rządów państw członkowskich w polityce europejskiej, jednak sprzeciwiał się realizacji projektu francuskiego rządu i Senatu w sprawie utworzenia nowej izby parlamentarnej, w której mieli zasiadać przedstawiciele parlamentów państw członkowskich<sup>31</sup>.

W uchwalonej przez Parlament rezolucji w sprawie reformy RUE zasadność jej przeprowadzenia argumentowano planowanym rozszerzeniem Unii. Parlament proponował podział na Radę Legislacyjną oraz pozostałe formacje RUE, zakładając, iż Rada Legislacyjna obradować będzie jawnie i publicznie<sup>32</sup>. Ponadto opowiadał się on za przeprowadzeniem reformy, która dawałaby pierwszeństwo metodzie wspólnotowej nad metodą międzyrządową we wszystkich dziedzinach działalności legislacyjnej Unii. Proponowane zmiany uwzględniały nowe cele, a także nowe kompetencje instytucji i organów wspólnotowych. Przede wszystkim nadawały Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu uprawnienia legislacyjne, a Komisji Europejskiej – uprawnienia wykonawcze. W tym projekcie Rada Europejska zachowywała główne funkcje polityczne; zmiany te oznaczały również wzmocnienie Rady ds. Ogólnych, a procedurę współdecydowania czyniły jedyną obowiązującą procedurą legislacyjną<sup>33</sup>.

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. szeroko omawiano kwestie reformy RUE oraz organizacji i funkcjonowania Rady Europejskiej, pomijając kwestie nowelizacji traktatów<sup>34</sup>. Reforma ta stanowiła zasadniczą zmianę – w stosunku do dotychczas stosowanych procedur – zmierzała bowiem do wzmocnienia efektywności instytucji UE, tuż przed bezprecedensowym zwiększeniem liczby państw człon-

<sup>30</sup> The European Convention, *Report on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration – Committee on Constitutional Affairs*, 23 January 2002, A5-0023/2002.

<sup>31</sup> J. J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w pracach Konwentu w sprawie przyszłości Europy (cz. I)*, „Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 2, s. 9–31.

<sup>32</sup> European Parliament 1999–2004, *European Parliament Resolution on Reform of the Council and Transparency*, 16 May 2002, P5\_TA (2002) 0246.

<sup>33</sup> Patrz szerzej: J. J. Węc, *Spór o kształt...*, op. cit., s. 351 oraz *European Parliament Resolution on Reform of the Council...*, op. cit.

<sup>34</sup> PE w uchwale przyjętej przed szczytem UE w Sewilli dopominał się udziału przynajmniej w konsultacjach odnośnie do reformy Rady, postulat ten nie został spełniony, patrz: *Postanowienia Rady Europejskiej w Sewilli w sprawie reformy funkcjonowania Rady UE*, <http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/95ED3DACFEEBC706C1256E92003894EF?Open> (20.04.2009).

kowskich Unii<sup>35</sup>. Propozycje reformy Rady UE przedstawione zostały w raporcie zawierającym wnioski Prezydencji w załączniku nr II<sup>36</sup>, Rada Europejska postanowiła, iż „w celu usprawnienia funkcjonowania Rady w okresie poprzedzającym rozszerzenie Unii Europejskiej”, przyjęte przez nią wnioski powinny zostać formalnie wprowadzone do jej wewnętrznego regulaminu do 31 lipca 2002 r. Zgodnie z tymi postanowieniami, Rada ds. Ogólnych została przemianowana na Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, a jej posiedzenia podzielone zgodnie z tematem omawianych spraw. W ślad za tymi zmianami, zmniejszona została z 16 do 9 liczba formacji Rad<sup>37</sup>. Postanowiono, że ze względu na zakres omawianych zagadnień, w obradach poszczególnych formacji Rad udział na równych prawach może wziąć kilku ministrów z danego państwa członkowskiego, natomiast w spotkaniach Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, kraj członkowski może być reprezentowany przez jednego „ministra lub sekretarza stanu”<sup>38</sup>.

Propozycje dotyczące Rady Europejskiej zawierał załącznik I raportu<sup>39</sup>, najistotniejszą kwestią były tu spotkania Rady Europejskiej. Na mocy przyjętych wniosków zgodnie z art. 4 TUE, postanowiono, iż „Rada Europejska będzie się zbierać na posiedzeniach zasadniczo cztery razy w roku (po dwa razy na sześć miesięcy). W wyjątkowych okolicznościach Rada Europejska może zwołać posiedzenie nadzwyczajne”<sup>40</sup>. Posiedzenia Rady Europejskiej miała przygotowywać i koordynować Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych.

Parlament Europejski po analizie wniosków z Sewilli przyjął rezolucję, w której wnioskował o nadanie Radzie Europejskiej statusu instytucji i popierał *silną i niezależną* Komisję Europejską<sup>41</sup>. Po przedstawieniu propozycji francusko-niemieckiej z 15 stycznia 2003 r.<sup>42</sup>, Parlament wezwał członków Konwentu do ustanowienia w nowym traktacie zasady wyboru przewodniczącego KE przez Parlament<sup>43</sup>.

<sup>35</sup> Spotkania Rady Europejskiej w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. Wnioski Prezydencji, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, op. cit., s. 219–240.

<sup>36</sup> Załącznik II Działania dotyczące struktury i funkcjonowania Rady, *Spotkania Rady Europejskiej w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. Wnioski Prezydencji...*, op. cit., s. 230–231.

<sup>37</sup> Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, Rada ds. Gospodarczych i Finansowych, Rada ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentów, Rada ds. Konkurencyjności (Rynek Wewnętrzny, Przemysł i Badania), Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii; Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa; Rada ds. Środowiska Naturalnego, Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury.

<sup>38</sup> *Spotkania Rady Europejskiej w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. Wnioski Prezydencji...*, op. cit., s. 233.

<sup>39</sup> Załącznik I Zasady organizacji posiedzeń Rady Europejskiej, *Spotkania Rady Europejskiej w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. Wnioski Prezydencji...*, op. cit., s. 228–229.

<sup>40</sup> *Spotkania Rady Europejskiej w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. Wnioski Prezydencji*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, op. cit., s. 230.

<sup>41</sup> European Convention, *European Parliament resolution on the outcome of the European Council meeting on 21–22 June 2002 in Seville*, 4 July 2002, P5\_TA (2002) 0365.

<sup>42</sup> *Wkład Francji i Niemiec do prac Konwentu europejskiego dotyczących architektury instytucjonalnej Unii Europejskiej, Paryż i Berlin, 15 stycznia 2003 r.*, „Monitor Integracji Europejskiej” UKIE 2003, nr 62, s. 147–151.

<sup>43</sup> J. J. Węc, *Spór o kształt...*, op. cit., s. 351.

Komisja Europejska włączyła się do debaty na temat reformy instytucjonalnej, przedstawiając Konwentowi 4 grudnia 2002 r. własny projekt reform: *Dla Unii Europejskiej: Pokój, wolność, solidarność*, który został omówiony na forum PE przez przewodniczącego Komisji R. Prodiego już następnego dnia<sup>44</sup>. Następnie projekt Komisji, był szczegółowo analizowany przez PE na sesji plenarnej 25 grudnia 2002 r. Większość parlamentarzystów opowiedziała się za wzmocnieniem roli KE oraz PE, a także za zwiększeniem wpływu Komisji na europejską politykę zagraniczną oraz podejmowaniem decyzji w UE kwalifikowaną większością głosów. Parlament, podobnie jak KE, sprzeciwił się idei stworzenia urzędu prezydenta Rady Europejskiej. W obradach uczestniczył Romano Prodi, który w trakcie debaty w PE nad przyszłością UE przedstawił nie tylko propozycje KE dotyczące przyszłego kształtu UE, lecz niespodziewanie – również projekt traktatu konstytucyjnego. Komisja Europejska dążyła do ograniczonego wzmocnienia swojej pozycji w instytucjonalnym trójkącie RE, PE i KE, dystansując się tym samym od pomysłów J. Chiraca, T. Blaira i J. M. Aznara<sup>45</sup>.

W Parlamencie Europejskim nie było jednomyślności w kwestiach instytucjonalnych. Frakcje polityczne przygotowały własne projekty<sup>46</sup>. Liderzy grup prawicowych, którzy w owym czasie stanowili większość w Radzie Unii Europejskiej, chcieli jako pierwsi zrehabilitować wstępną wersję przyszłej konstytucji europejskiej<sup>47</sup>. W odpowiedzi na projekt przewodniczącego V. Giscarda d'Estainga, członkowie Konwentu z ramienia EPP/ED przedstawili nową propozycję traktatu konstytucyjnego, który oparty był na strukturze tegoż projektu<sup>48</sup>. Przygotowany przez EPP/ED projekt postulował wzmocnienie federalnego kierunku, zawierał jednak pewne rozbieżności. Większość członków (skrzydło chrześcijańsko-demokratyczne) odrzucała ideę powołania urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej nominowanego przez RE oraz utworzenie Kongresu Narodów Europy. Jednocześnie opowiedziano się za *kreatywnym rozwiązaniem* sprawy Prezydencji w Radzie. Proponowano, aby obok celów, zadań i praw podstawowych w części podstawowej traktatu umieścić szczegółowe przepisy dotyczące przyszłego podziału kompetencji instytucji UE<sup>49</sup>. Niemiecka prasa<sup>50</sup> komentując przedstawiony projekt zwracała uwagę na naciski wywierane przez EPP/ED,

<sup>44</sup> Communication from the Commission, forwarded by Mr Barnier and Mr Vitorino, members of the Convention: *For the European Union Peace, Freedom, Solidarity – Communication from the Commission on the institutional architecture*, CONV 448/02, Brussels, 5 December 2002, s. 1–23.

<sup>45</sup> J. Hoenig, *Zaczyna się wymiana ciosów*, „Handelsblatt” 6.12.2002, <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/F3DFD811D764906BC1256C95005250E2>.

<sup>46</sup> Contribution by Mr Elmar Brok, member of the Convention: *The Constitution of the European Union*, CONV 325/1/02, 6.12.2002 oraz Contribution by Mr Andrew Duff, member of the Convention: *A Model Constitution for a Federal Union of Europe*, CONV 234/02, 3.09.2002.

<sup>47</sup> Przed przygotowaniem projektu, premier Włoch Silvio Berlusconi zorganizował na Sardynii spotkanie konserwatywnych przywódców, w ramach przygotowań do kongresu Europejskiej Partii Ludowej, udział w nim wzięli m.in. premierzy: Francji – Jean-Pierre Raffarin, Portugalii – Jose Manuel Durao Barroso, Hiszpanii – Jose Maria Aznar, Austrii – Wolfgang Schüssel, Holandii – Jan-Peter Balkenende oraz Luksemburga – Jean-Claude Juncker. *Liderzy europejskiej prawicy chcą być autorami konstytucji UE*, „El Pais”, 5.09.2002, <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/6CD627D30A86BCADC1256C92004C2670> (20.09.2009).

<sup>48</sup> *Nowy projekt traktatu konstytucyjnego EPL*, FAZ 13.11.2002.

<sup>49</sup> W projekcie Prezydium znajdowały się w części drugiej.

<sup>50</sup> *Konserwatyści propagują chrześcijańską Europę*, „Handelsblatt”, 13 listopada 2002.

mające na celu wzmocnienie znaczenia chrześcijańskich wartości w UE. W preambule projektu EPP/ED znalazły się przepisy dotyczące *religijnego dziedzictwa* UE jako podstawy do działania oraz uznanie przez Unię Europejską wartości religii katolickiej. Propozycje wywołały wielomiesięczną debatę, głównie z uwagi na islamskie mniejszości we Francji i w Niemczech. Projekt unijnej konstytucji zakładał włączenie Karty Praw Podstawowych jako potwierdzenia, iż Unia jest „wspólnotą opartą na wartościach”<sup>51</sup>.

W toku dyskusji przedstawiciele PE sprzeciwiali się idei stałego przewodnictwa w Radzie Europejskiej. Postulat ten w imieniu EPP/ED odrzuciła H. Maij-Weggen, natomiast A. Lammasoure zwracał uwagę na możliwość wystąpienia trudności z zaakceptowaniem takiego rozwiązania przez obywateli Unii w referendum przyjmującym nowy traktat. Zdaniem E. Broka inicjatywa niemiecko-francuska zawierała sugestię podporządkowania Komisji Europejskiej Radzie Europejskiej i budowy *równoległych* egzekutyw. W tej kwestii swój sprzeciw zgłaszali również inni członkowie PE – J. P. Bonde, L. Marinho oraz E. Seppänen. Według tego ostatniego, na mocy uzgodnień z Nicei, system głosowania w Radzie dawał Niemcom, Francji i jeszcze jednemu *średniemu* państwu możliwość stworzenia skutecznej mniejszości blokującej. Dość ostro projekt krytykował J. Voggenhuber, który zwrócił uwagę, iż spotkania przedstawicieli tylko dwóch państw członkowskich Niemiec i Francji, nie może stanowić konstytuanty. Natomiast A. Duff stwierdził, iż dokładanie kolejnych zadań Rady Europejskiej mogą oznaczać osłabienie Komisji, a *podwójne przywództwo* może wywołać wzajemne walki. Jednocześnie zauważył on, że szef RE działałby bez jakiegokolwiek legitymizacji i byłby poza kontrolą. Wyraził też wątpliwość, czy „Blair, Chirac i Schröder” poddałby się „koordynacji przez szefa RE”. Reprezentacja UE na zewnątrz powinna być wyłącznym zadaniem „Europejskiego Ministra Spraw Zagranicznych”<sup>52</sup>.

Podstawą dyskusji 20 i 21 stycznia 2003 r. był przygotowany przez Sekretariat Konwentu *dokument refleksyjny*, w którym przedstawiono tło funkcjonowania unijnych instytucji: Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości i Rady Europejskiej. Wskazano przede wszystkim na te problemy, które powinny być wzięte pod uwagę przy tworzeniu nowego systemu instytucjonalnego<sup>53</sup>.

### Rada Europejska i Rada Ministrów

Rada Europejska przystąpiła do reform na posiedzeniu w Helsinkach, 10 i 11 grudnia 1999 r., kiedy to przyjęła zbiór zaleceń. Kontynuowała je w czasie posiedzeń w Göteborgu<sup>54</sup> i Barcelonie<sup>55</sup>, podczas których wysłuchiwała sprawozdań Sekretarza

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Notatka z XIV sesji Konwentu w sprawie przyszłości Europy, Bruksela, 20–21 stycznia 2003 r.

<sup>53</sup> Secretariat of the European Convention, *The functioning of the institutions. Reflection paper prepared by the Convention Secretariat and approved by the Presidium*, Brussels, 10.01.2003, CONV 477/03.

<sup>54</sup> Spotkanie Rady Europejskiej w Göteborgu 15–16 czerwca 2001 r., w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, op. cit., s. 104–119.

<sup>55</sup> Spotkanie Rady Europejskiej w Barcelonie 15–16 marca 2002 r., w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, op. cit., s. 80–98.

Generalnego RUE koncentrujących się na czterech podstawowych zagadnieniach: Rada Europejska, Rada ds. Ogólnych, Prezydencja UE oraz uprawnienia prawodawcze Rady i przejrzystość tej działalności.

Kolejnym ważnym etapem w procesie usprawnienia jej funkcjonowania były decyzje podjęte podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. Zwiększono wówczas liczbę posiedzeń Rady Europejskiej w ciągu roku oraz uproszczono porządek jej obrad. W zakresie funkcjonowania Rady Unii Europejskiej, decyzjami z Sewilli, zmniejszono liczbę jej formacji, a także uproszczono prowadzenie obrad przy zachowaniu większej przejrzystości w jej działalności prawodawczej<sup>56</sup>.

### Rada Europejska i nowy model Prezydencji

Sesja plenarna Konwentu 15–16 maja 2003 r. była praktycznie pierwszą całościową debatą poświęconą przyszłej architekturze instytucjonalnej UE. Została ona poprzedzona wnikliwą analizą stanu obowiązującego. P. Hain przedstawiciel rządu Wielkiej Brytanii w Konwencie, uznał, że osłabienie skuteczności działania Rady Ministrów nastąpiło z powodu braku strategii, która wyznaczałaby kierunek działań Unii oraz braku wyłączności Rady na reprezentowanie UE w stosunkach zewnętrznych. Do tego stanu rzeczy przyczynił się również system półrocznych Prezydencji narodowych, które nie zapewniają wystarczającej ciągłości jej polityki jako systemu<sup>57</sup>. Główną propozycją reformy przewodnictwa w Radach, poddaną pod obrady Konwentu, była m.in. propozycja rządu brytyjskiego, która zakładała wprowadzenie w miejsce systemu półrocznych, rotacyjnych Prezydencji, Prezydencji grupowej, która obejmowałaby jednocześnie od czterech do pięciu państw członkowskich, przy wydłużeniu okresu Prezydencji do przynajmniej półtora roku. Dla zachowania równowagi interesów wszystkich członków Unii, zakładano wprowadzenie zakazu sprawowania Prezydencji grupowej jedynie przez państwa duże, małe lub pochodzące z tego samego regionu. Co więcej, przewodniczącego Rady Europejskiej wspierałby wiceprzewodniczący, który pochodziłby z kraju sprawującego Prezydencję grupową (tzw. *host country*). Propozycja ta, nie znalazła poparcia wśród członków Konwentu, gdyż obawiano się, że rozwiązanie te mogą znacznie osłabić Komisję Europejską i Parlament, co w konsekwencji zaburzy równowagę między metodą wspólnotową i międzyrządową<sup>58</sup>.

Sama Komisja Europejska w komunikacie z 22 maja 2002 r.<sup>59</sup> zaproponowała utrzymanie Prezydencji rotacyjnej w dotychczasowym kształcie w przypadku Rady Europejskiej i Rady ds. Ogólnych oraz zastosowanie nowego systemu wyboru przewodniczących w poszczególnych formacjach RUE spośród jej członków na okres jednego roku. Projekt ten nie został poddany pod obrady<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny...*, op. cit., s. 326.

<sup>57</sup> J. Pawłowski, *System instytucjonalny UE w debacie Konwentu Europejskiego*, op. cit., 70–71.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Projekt Komisji członkom Konwentu przedstawił R. Prodi na XII sesji plenarnej 5–6 grudnia 2002 r.

<sup>60</sup> Komunikat KE z 22 maja 2002 r., *Project for the European Union* tzw. *projekt Penelopa*. Szerzej: J. Pawłowski, *System...*, op. cit., s. 69.



Debata opierała się przede wszystkim na projekcie zgłoszonym przez Prezydium Konwentu. Zdecydowana większość biorących udział w debacie, prezentowała dotychczasowe stanowiska swoich krajów w strategicznych kwestiach instytucjonalnych, wnosząc przy tym niewiele elementów kompromisowych. PE również przeprowadził dyskusję i sporządził analizy związane z reformą Prezydencji. W przedstawionym przez J. F. Poosa raporcie komisji ds. konstytucyjnych, dotyczącym reformy RUE, wskazywano, iż w Unii Europejskiej rozszerzonej do 27 państw, dotychczasowy rotacyjny system przewodnictwa, spowoduje, iż państwa członkowskie będą musiały czekać na kolejne przewodnictwo 13 i pół roku. W związku z tym PE proponował, aby państwo przewodniczące Unii, wspierane było przez państwo obejmujące po nim prezydenturę. Jednocześnie przewidywano, iż państwa, które miały sprawować przewodnictwo po raz pierwszy, mogłyby zrezygnować z objęcia tej funkcji. Z uwagi na prestiż towarzyszący sprawowaniu przewodnictwa, rozwiązanie to wydawało się mało realne<sup>61</sup>. Reprezentant Europejskiej Partii Ludowej – Elmar Brok, przedstawił roboczy projekt konstytucji, który utrzymywał rotacyjne sześciomiesięczne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, ale tylko wówczas, gdy jako Izba Państw pełni ona funkcję legislacyjną. W sytuacji piastowania innych funkcji, Radzie Unii Europejskiej przewodniczyłby przez okres kilku lat wybierany z jej grona minister lub właściwy komisarz<sup>62</sup>.

Większość członków Europejskiej Partii Ludowej, sprzeciwiała się propozycji powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, przedstawionego przez J. M. Aznara, T. Blaira i J. Chiraca (i ponownie w projekcie francusko-niemieckim). Zdaniem E. Broka takie rozwiązanie w znaczący sposób osłabiłoby rolę Komisji w dziedzinach zdominowanych przez współpracę międzyrządową. Natomiast według H. Maij-Weggen taki system Prezydencji byłby zdecydowanie niekorzystny dla małych państw i podważałby rolę przewodniczącego Komisji. Propozycja francusko-niemiecka podzieliła również deputowanych. Poseł Reinhard Rack (EPP/ED) uważał ustanowienie podwójnego przewodnictwa za sprzeczne z założeniami Konwentu zmierzającymi do uproszczenia systemu instytucjonalnego<sup>63</sup>.

Grupa posłów, w której byli m.in. E. Brok, J. Cushnahan, P. N. Kaupi, H. Maij-Weggen, R. Rack oraz J. Wuermeling sprzeciwiała się przedstawionemu przez prezydium Konwentu projektowi artykułów dotyczących Rady Europejskiej i zażądała pozostawienia dotychczasowych rozwiązań<sup>64</sup>. Według projektu, przewodniczącego Rady

<sup>61</sup> Report on reform of the Council, *European Parliament, Committee on Constitutional Affairs*, 17 September 2001, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0308+0+DOC+XML+V0/EN> (20.02.2010).

<sup>62</sup> E. Brok, *The constitution of the European Union*, 6 December 2002, CONV 325/1/02. Wcześniejsza wersja tego projektu zakładała przewodnictwo grupowe, sprawowane wspólnie i na równych prawach przez trzy państwa przez kolejne 18 miesięcy. Decyzję w tej sprawie podejmowała Rada Unii większością kwalifikowaną – *The European Convention by Mr. Brok, member of the Convention, Constitution of the European Union*, 8 October 2002, CONV 325/02.

<sup>63</sup> Background information, *Convention: operation of the institutions*, 21.01.2003.

<sup>64</sup> *Suggestion for amendment of Article 16A The European Council Chair, Part I – Title IV*, by Brok, Cushnahan, Kaupi, Maij-Weggen, Rack, Wuermeling, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/41699/16bisBrok%20EN.pdf>.



Europejskiej na odnawialną dwu i pół letnią kadencję wybierała sama Rada Europejska w głosowaniu większością kwalifikowaną. Kandydat na przewodniczącego, powinien wywodzić się z grona członków Rady Europejskiej lub sprawować tę funkcję przez przynajmniej dwa lata. Zastrzeżono, iż powołany przewodniczący nie może sprawować innej funkcji w Unii. Zgodnie z kompetencjami przewodniczący miał koordynować prace Rady Europejskiej oraz składać raporty z jej posiedzeń Parlamentowi Europejskiemu. W pracach, przewodniczącego mógłby wspierać specjalnie powołany spośród jej członków zarząd<sup>65</sup>. Zdaniem J. Cushahana, rozwiązanie takie znacznie wzmacniało infrastrukturę międzyrządową kosztem infrastruktury wspólnotowej. Wynikało to przede wszystkim z pozbawienia Parlamentu Europejskiego wpływu na wybór przewodniczącego Rady Europejskiej oraz nadrzędności pozycji przewodniczącego Rady Europejskiej nad przewodniczącym Komisji. Jednocześnie obawiał się on, iż państwa o wysokim potencjale demograficznym zdominują to stanowisko<sup>66</sup>.

Reprezentanci PES, bardziej krytykowali obowiązujący system Prezydencji, ze względu na brak nadzoru nad ciągłością prowadzonej polityki. Proponowali wydłużenie czasu przewodnictwa, uważali, że nowy system powinien opierać się na porozumieniu, które zapewniałoby równość krajów członkowskich oraz zachowałoby równowagę między instytucjami unijnymi<sup>67</sup>. Szerzej tą kwestią zajęli się K. Hänsch i P. Beres, którzy zaproponowali wprowadzenie urzędu stałego przewodniczącego<sup>68</sup>. Nawiązując do propozycji francusko-niemieckiej, ten pierwszy podkreślił, iż niepotrzebne jest tworzenie nowych struktur organizacyjnych, należy jedynie doprecyzować kompetencje przewodniczących Komisji i Rady Europejskiej<sup>69</sup>.

Problem przewodnictwa w Radzie Europejskiej był ściśle związany z jej rolą w całym systemie instytucjonalnym. Członkowie Parlamentu zaniepokojeni byli przede wszystkim ogromem spraw, które miały być rozpatrywane na najwyższym szczeblu, czyli spotkaniach Rady Europejskiej, gdyż zasiadający w Radzie Unii Europejskiej ministrowie nie posiadali uprawnień do podejmowania wiążących decyzji. W efekcie mogło dojść do zaburzenia równowagi i znaczą przewagę w Unii zyskałaby współpraca międzyrządowa i *tajna dyplomacja*<sup>70</sup>.

Zdania były również podzielone w kwestii zaliczenia Rady Europejskiej do instytucji unijnych. Według członków EPP/ED, Rada Europejska nie może być nazwana instytucją unijną, gdyż nie podlega kontroli ani Parlamentu Europejskiego, ani Trybunału

<sup>65</sup> The European Convention, *Institution – draft articles for Title IV of Part I the Constitution*, 23 April 2003, CONV 691/03, s. 4.

<sup>66</sup> The European Convention, *Contribution by Mr. John Cushnahan, alternate member of the Convention: Presidium Draft Constitution*, 4 July 2003, CONV 790/03, s. 2.

<sup>67</sup> The European Convention, *Contribution from certain members of the Convention, A successful Convention on the future of Europe: Our essentials*, 12 July 2002, CONV 189/02 s. 9, The European Convention, *Contribution from the PES members of the Convention, Priorities for Europe*, 8 November 2002, CONV 392/02, s. 7.

<sup>68</sup> The European Convention, *Contribution from Ms Pervenche Beres and Klaus Hänsch, members of the Convention, European Project for the socialists: new federalism*, 23 May 2002, CONV 63/02, s. 9.

<sup>69</sup> Background notes, Convention 21 22/01.

<sup>70</sup> European Parliament resolution on the reform of the Council, 25 October 2001

Sprawiedliwości<sup>71</sup>. Tego zdania była również M. Berger (PES) deputowana w Konwencie. W opozycji go tej propozycji stanęli A. Duff i T. Kirkhope, którzy we własnych projektach Konstytucji uznali Radę Europejską za instytucję unijną<sup>72</sup>. Wiele dyskusji wywoływała kwestia przewodnictwa. Poza nią Parlament nie koncentrował się na innych poruszanych zagadnieniach instytucjonalnych. Przede wszystkim opowiadał się za utrzymaniem dotychczasowych uprawnień, jednak po dokładnym ich doprecyzowaniu. Jego przedstawiciele proponowali wprowadzenie przepisu w Traktacie Konstytucyjnym, który obligowałby Radę Europejską do przyjęcia wieloletniej strategii politycznej Unii, która miałaby zostać opracowana przez Komisję i zaopiniowana przez Parlament.

Propozycja ustanowienia kadencyjnej Prezydencji nie znalazła poparcia członków Konwentu, Zdaniem deputowanej H. Maij-Weggen, która w trakcie debaty zliczała głosy, około 15% popierało propozycję, w tej grupie znaleźli się również ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji; prawie tyle samo – około 16% nie zaprezentowało wyraźnego stanowiska, a aż blisko 70% sprzeciwiało się temu rozwiązaniu<sup>73</sup>.

Ze względu na wyraźną polaryzację stanowisk, przyjęty projekt Traktatu Konstytucyjnego pozostawiał w gestii Rady Europejskiej ustanowienie zasad rotacyjnego sprawowania Prezydencji na poziomie Rady Ministrów<sup>74</sup>, jednak z zaznaczeniem zachowania równowagi politycznej i geograficznej różnorodności krajów członkowskich. Projekt Traktatu stanowił, iż państwa członkowskie przez okres jednego roku, zachowując zasadę równej rotacji, sprawować będą przewodnictwo w formacjach Rady Ministrów. Wyjątek stanowiła Rada Spraw Zagranicznych, której przewodniczyć miał minister spraw zagranicznych Unii. Radą Europejską kierować miał przewodniczący, wybierany większością kwalifikowaną przez samą Radę Europejską na okres dwu i pół roku, spośród osób, które nie pełnią mandatu w kraju członkowskim. Jednocześnie przewodniczący Rady Europejskiej miał reprezentować Unię na zewnątrz w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, co nie koliduje z kompetencjami ministra spraw zagranicznych<sup>75</sup>.

### Rada Ministrów

Parlament Europejski opowiadał się za szeroką reformą RUE, jednak uważał, iż wiele zmian można przeprowadzić bez konieczności modyfikacji traktatów, co podkreślał już w swojej rezolucji<sup>76</sup>. W związku ze zwiększeniem liczby członków Unii, zakres

<sup>71</sup> *Suggestion for amendment of: Part I of the Constitution, Title IV: The Union's Institutions, Article 14: The Union's Institutions, by Ms/Mr.: Brok, Santer, Van der Linden*, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/414/14Brok%20EN.pdf>.

<sup>72</sup> *The European Convention, Contribution by Mr. Andrew Duff, member of the Convention, A Model Constitution...*, op. cit., s. 5; *The European Convention, Contribution submitted by Mr. Timothy Kirkhope, member of the Convention, A simplifying Treaty...*, op. cit., s. 11.

<sup>73</sup> *Sprawozdanie z sesji Plenarnej Konwentu Europejskiego*, Bruksela 15–16 maja 2003 r., *Przyszłość Unii Europejskiej...*, UKIE 2003, nr 64, s. 186–199.

<sup>74</sup> Art. I-23, ust. 4 PTK.

<sup>75</sup> Art. I-21 PTK.

<sup>76</sup> *European Parliament resolution on the reform of the Council...*, op. cit., lit. B.

obowiązków RUE znacznie się poszerzył, co również przyczyniło się do zwiększenia liczby wyspecjalizowanych, często rywalizujących ze sobą formacji oraz nadmiernie zróżnicowało wewnętrzną strukturę RUE. Znacząco osłabiona została rola Rady ds. Ogólnych, której zadaniem było koordynowanie działań poszczególnych organów i zapewnienie spójności podejmowanych decyzji<sup>77</sup>. Słabość RUE spowodowana była przede wszystkim tym, iż ministrowie spraw zagranicznych bądź obrony w niej zasiadający, nie posiadali kompetencji do podejmowania politycznych zobowiązań, które miała Rada Europejska. W ramach RUE, ministrowie spotykali się bardzo rzadko, rozmowy prowadzono raz w miesiącu i podlegały one sztywnym zasadom<sup>78</sup>. Parlament proponował, aby spotkania Rady do Spraw Ogólnych zostały zintensyfikowane i odbywały się przynajmniej raz w tygodniu. Członkami Rady powinni zostać ministrowie właściwi w swoich rządach do spraw unijnych, którzy jednocześnie posiadają odpowiedni autorytet i poparcie polityczne<sup>79</sup>.

J. F. Poos, który przygotował raport parlamentarnej komisji ds. konstytucyjnych, dotyczący reformy RUE podkreślał, iż Rada ds. Ogólnych powinna rozstrzygać wszelkie zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania dwóch lub więcej rad resortowych, jednocześnie powinna utrzymywać współpracę z pozostałymi formacjami, a także Komitetem Stałych Przedstawicieli (COREPER)<sup>80</sup>. Członkowie Parlamentu zdecydowanie opowiadali się za zmniejszeniem liczby rad resortowych, uznali, iż to Rada ds. Ogólnych winna posiadać wszelkie uprawnienia do koordynacji i rozstrzygania ewentualnych sporów między radami oraz podejmowania ostatecznych i wiążących decyzji w kwestiach legislacyjnych<sup>81</sup>. Parlament popierał również propozycję utworzenia osobnej rady, która zajmowałaby się jedynie polityką zagraniczną i osobnej – do spraw legislacyjnych. Większość propozycji Parlamentu została uwzględniona przy zmianie regulaminu RUE, która została wprowadzona na podstawie postanowień Rady Europejskiej, przyjętych w Sewilli w czerwcu 2002 r. Na mocy tych decyzji Rada ds. Ogólna zmieniła nazwę na Radę Ogólną i Stosunków Zewnętrznych, a jej spotkania podzielono na dwie części; pierwsza związana była ze współpracą z Radą Europejską, a druga dotyczyła zewnętrznej polityki Unii, przede wszystkim wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>82</sup>.

W czasie obrad plenarnych Konwentu poświęconych Radzie Ministrów, najwięcej emocji wzbudzały kompetencje, rodzaj i skład formacji RUE, ale również procedura podejmowania decyzji. Projekt przedstawiony przez prezydium Konwentu wywołał gorącą dyskusję, delegaci zgłaszali zastrzeżenia, bądź optowali za całkowitym odrzuceniem projektu. Prezydium postulowało utworzenie pięciu formacji RUE w miejsce

<sup>77</sup> *Report on reform of the Council*, op. cit., s. 11–12.

<sup>78</sup> Rozmowy prowadzono zgodnie z procedurami, które pozwalały jedynie na prezentację oficjalnych stanowisk, jednocześnie w obradach uczestniczyły osoby towarzyszące, również przedstawiciele Prezydencji, co niekorzystnie wpływało na motywację ministrów i ich zaangażowanie w osiągnięcie porozumienia i rozstrzygnięcie zmieniających taką sytuację. Patrz: *Report on reform of the Council...*, op. cit., s. 12–13.

<sup>79</sup> *European Parliament resolution on the reform of the Council*, op. cit., pkt 7.

<sup>80</sup> *Report on reform of the Council*, op. cit., s.15.

<sup>81</sup> *European Parliament resolution on the reform of the Council*, op. cit., pkt 10.

<sup>82</sup> Jednocześnie zredukowano do dziewięciu liczbę formacji Rady i uproszczono organizację jej obrad. Patrz szerzej: Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, op. cit., s. 214–215.

dotychczasowych dziewięciu. Zasugerowało, aby tak jak dotychczas Rada ds. Ogólnych decydowała o liczbie pozostałych formacji<sup>83</sup>.

Dyskusja toczyła się wokół propozycji wyodrębnienia w składzie RUE, Rady Legislacyjnej – formacji odpowiedzialnej za prace ustawodawcze oraz pozostałych formacji, skupiających funkcje wykonawcze i koordynacyjne. W grupie popierającej ten postulat był deputowany E. Brok, który podkreślał, iż rozwiązanie takie umożliwi w przyszłości utworzenie drugiej izby Parlamentu, która grupowałaby przedstawicieli krajów członkowskich i jednocześnie czyniłaby bardziej przejrzystym unijny system ustawodawczy<sup>84</sup>. Wnioskowano również o jawność prac Rady, jednak przeciwnicy tej idei utrzymywali, iż wyłączenie rad sektorowych z wpływu na tworzenie prawa może spowodować wyłączenie ministrów z oddziaływania na określone polityki sektorowe. Przedstawiciel frakcji PES, C. Gonzales, poparł powyższe postulaty oraz przedstawił dalej idący projekt, zakładający zastąpienie RUE dwoma nowo utworzonymi instytucjami, Izbą Państw pełniącą funkcje legislacyjne oraz Radą Ministrów posiadającą dotychczasowe kompetencje RUE. Propozycja Gonzalesa określała, iż członkami Izby Państw zostawałyby osoby desygnowane przez rządy państw członkowskich, a ich liczba uzależniona była od potencjału demograficznego tych państw. Do składu Izby, mogliby również dołączyć przedstawiciele władz regionalnych lub jednostek autonomicznych. Dzięki sprawowaniu funkcji legislacyjnych, Izba miałaby kontrolę nad decyzjami wydawanymi przez Radę Europejską w kwestiach *ważnych dla suwerenności państwowej* ze szczególnym naciskiem na politykę zagraniczną, obrony oraz wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>85</sup>. Natomiast drugi organ – Rada Ministrów, miałaby przejąć dotychczasowe kompetencje RUE, ograniczone do kwestii *ważnych dla suwerenności państw*. Z tego wynikało, iż niezbędne byłyby jedynie trzy formacje Rady Ministrów: Rada ds. Ogólnych (w jej skład wchodziłoby wicepremierzy lub ministrowie do spraw europejskich), Rada ds. Polityki Zagranicznej i Obrony (którą tworzyć mieli ministrowie spraw zagranicznych lub/i obrony) oraz Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (z ministrami gospodarki)<sup>86</sup>.

Ostatecznie projektu Traktatu w sprawie składów RUE wyodrębnił dwie formacje Rady Ministrów: Radę ds. Ogólnych i Legislacji – która miała być gwarantem spójności prac Rady Ministrów oraz Radę Spraw Zagranicznych – która winna działać przewodnictwem ministra spraw zagranicznych Unii i wyznaczać kierunek unijnej polityki zewnętrznej. Powołanie kolejnych formacji pozostawiono w gestii Rady Europejskiej<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> *Sprawozdanie z sesji Plenarnej Konwentu Europejskiego*, Bruksela 15–16 maja 2003 r., *Przyszłość Unii Europejskiej...*, UKIE 2003, nr 64, s. 186–199.

<sup>84</sup> *The European Convention, Contribution from certain members of the Convention...*, op. cit., s. 9; *The European Convention, Contribution by Mr. Elmar Brok, member of the Convention, The Constitution of the European Union*, 7 March 2002, CONV 325/2/02, s. 53; *Sprawozdanie z sesji Plenarnej Konwentu Europejskiego*, Bruksela 15–16 maja 2003 r.; *Przyszłość Unii Europejskiej...*, UKIE 2003, nr 64, s. 186–199.

<sup>85</sup> *The European Convention, Contribution by Josep Borrell, member of the Convention, Carlom Carnero and Diego Lopez Garrido alternate members of the Convention*, op. cit., s. 34.

<sup>86</sup> *The European Convention, Contribution by Mr. Elmar Brok, member of the Convention, The Constitution of the European Union*, 7 March 2002, CONV 325/2/02, s. 53–54.

<sup>87</sup> Art. I-23 ust. 1 PTK.

## Minister spraw zagranicznych Unii

Konwent stanął przed koniecznością wskazania rozwiązań, które pozwoliłyby zapewnić spójność europejskiej polityce zewnętrznej, poprzez określenie właściwego sposobu i umocnienia współdziałania pomiędzy Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB a właściwym komisarzem. Wszystkie propozycje rozwiązań, powinny natomiast uwzględniać prawno-polityczną sytuacją międzynarodową, wojnę w Iraku oraz zamachy z 11 września 2001 r. Nowa rzeczywistość, stawiała nowe zagrożenia i tym samym wymagała również nowych regulacji, które pozwoliłyby Unii na umocnienie tożsamości na arenie światowej.

Dyskusja w tej sprawie, na forum Konwentu rozpoczęła się od wystąpienia przewodniczącego V. Giscard d'Estaing'a, który podkreślił konieczność budowy jednolitej polityki zewnętrznej Unii, obejmującej całości jej obszaru, związanej z współpracą na rzecz rozwoju, handlu, stosunków zewnętrznych o charakterze gospodarczym, a także wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Jednocześnie stwierdził, on, iż dotychczas działania Unii w tej dziedzinie, nie były oparte na żadnej spójnej i jednolitej strategii, co wpływało bezpośrednio na osłabienie pozycji Unii na arenie światowej i uniemożliwiało jej wypowiedzanie się jednym głosem<sup>88</sup>. Te argumenty znalazły poparcie członków Konwentu, którzy wyrazili również potrzebą wzmocnienia unijnej polityki zewnętrznej oraz wypracowania skutecznych mechanizmów współpracy pomiędzy poszczególnymi jej instytucjami<sup>89</sup>.

Do dyskusji w tej sprawie włączyli się również przedstawiciele PE E. Brok oraz A. Lamassoure w opinii których „Unia w pierwszym rzędzie winna poprawić wykorzystanie istniejących zasobów w zakresie prewencji konfliktom”, gdyż od poziomu zdolności Unii do walki z terroryzmem, zależy jej wiarygodność na arenie międzynarodowej. Za priorytet uznali również wypracowanie właściwej polityki w zakresie zbrojeń, a także sprecyzowanie procedur przetargów na zakupy uzbrojenia<sup>90</sup>.

W wyniku tej debaty i z uwagi na opinie przedstawicieli państw członkowskich oraz instytucji wspólnotowych, przewodniczący Konwentu podjął decyzję o powołaniu kolejnych grup roboczych do przygotowania rozwiązań w tej sprawie. Po posiedzeniu plenarnym 12 lipca 2002 r., powołano grupy, którym Konwent powierzył prace nad zagadnieniami ujednolicenia polityki zewnętrznej Unii, były to: Grupa robocza VII ds. działań zewnętrznych, której zadaniem było opracowanie jednolitych ram reprezentacji Unii oraz Grupa robocza VIII ds. obrony, która opracowała rozwiązania w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Przewodniczący Grup roboczych przedstawili raporty końcowe 16 grudnia 2002 r.<sup>91</sup> Członkowie Grupy VIII ds. obrony podkre-

<sup>88</sup> Notatka z VII sesji plenarnej Konwentu Europejskiego, Bruksela, 11–12 lipca 2002 r., <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/C33751DAE12DA2E4C1256CAB0025F659> (20.02.2010).

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Raport końcowy Przewodniczącego Grupy roboczej VII „Działania zewnętrzne” dla Konwentu Europejskiego CONV 495/02, w: *Konwent Europejski – raporty końcowe grup roboczych*, „Monitor Integracji Europejskiej” UKIE 2003, nr 67, s. 26–47 oraz Raport końcowy przewodniczącego grupy roboczej VIII – „Obrona” dla Konwentu Europejskiego, w: *Konwent Europejski – raporty końcowe grup roboczych*, „Monitor Integracji Europejskiej” UKIE 2003, nr 67, s. 7–25.



ślili, iż „polityka bezpieczeństwa i obrony znacznie przyczynia się do międzynarodowej wiarygodności Unii. W tworzeniu tej polityki głównym zadaniem nie jest przekształcenie UE w sojusz wojskowy, ale zapewnienie instrumentów niezbędnych do obrony jej celów i wartości oraz przyczynienie się do pokoju i stabilności na świecie, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego”<sup>92</sup>. W związku z tym, członkowie grupy zaproponowali, aby w tym obszarze Unia była reprezentowana przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Stosunków Zewnętrznych, argumentując iż z ramienia Komisji powinna być to osoba, „która działając pod osłoną autorytetu politycznego Komisji kierowałaby działaniami Unii i koordynowałaby wysiłki państw członkowskich w obszarze WPBiO”<sup>93</sup>. Członkowie grupy zalecili połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne<sup>94</sup>. Grupa zaproponowała również powołanie wyspecjalizowanej formacji Rady Ministrów - Rady ds. Stosunków Zewnętrznych, której przewodniczyłby minister spraw zagranicznych Unii, której działania wpłynęłyby na zwiększenie spójności i skuteczności działań w ramach poszczególnych instytucji. Natomiast w stworzeniu wspólnej służby dyplomatycznej UE, a także zwiększeniu zakresu podejmowania w tym sektorze decyzji większością kwalifikowaną, członkowie Grupy widzieli poprawę spójności i efektywności podejmowania decyzji w obszarze WPZiB<sup>95</sup>.

Pierwsza debata nad raportami końcowymi Grup Roboczych ds. stosunków zewnętrznych oraz obrony, w której głos zabrało ponad 70 mówców odbyła się 20 grudnia 2002 r. Debatę otworzyli przewodniczący grup roboczych J. L. Dehaene oraz M. Barnier. Obaj w swoich wystąpieniach nawiązali do oczekiwań społecznych wobec Unii, iż zacznie ona odgrywać istotną rolę w stosunkach międzynarodowych. W tym kontekście, J. L. Dehaene uznał za sukces osiągnięcie szerokiego porozumienia grupy roboczej w zakresie treści celów i zasad polityki zewnętrznej UE, które mają zostać zawarte w projekcie Traktatu Konstytucyjnego. Jednocześnie zaznaczył, „iż sfera polityki zewnętrznej nadal będzie miała charakter międzyrządowy, a Konwent powinien przede wszystkim wskazać na możliwe mechanizmy lepszej jej koordynacji”<sup>96</sup>. Zdaniem M. Barniera „aby działać na poziomie politycznym z taką skutecznością jak w dziedzinie ekonomicznej musi mieć możliwość sprawnego podejmowania decyzji i działania w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony”<sup>97</sup>.

Po wystąpieniach przewodniczących grup roboczych, dyskusję rozpoczął przedstawiciel PEA. Lamassoure, którego opinia uznana została za najbardziej krytyczną wobec raportu Grupy VII. Lamassoure, stwierdził, iż „spodziewał się czegoś więcej”,

<sup>92</sup> Raport końcowy przewodniczącego grupy roboczej VIII – „Obrona” ..., op. cit., s. 16.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> J. Barcz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w pracach Konwentu UE*, „Polska w Europie” 2003, nr 2, s. 91.

<sup>95</sup> Raport końcowy Przewodniczącego Grupy roboczej VII „Działania zewnętrzne” dla Konwentu Europejskiego CONV 495/02, w: *Konwent Europejski – raporty końcowe grup roboczych*, „Monitor Integracji Europejskiej” UKIE 2003, nr 67, s. 26–47.

<sup>96</sup> Notatka z XIII sesji plenarnej Konwentu Europejskiego, Bruksela, 20 grudnia 2002 r., <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/8CC41FC28C695CDFC1256CAA0057F0F4> (20.02.2010).

<sup>97</sup> Ibidem.



natomiast głównymi słabościami raportu oraz całego przebiegu dotychczasowej dyskusji uznał „brak tematów, które określił jako tabu, a mianowicie: relacje UE–USA–NATO, strategia nuklearna, status neutralności”<sup>98</sup>.

Kolejna debata, dotycząca raportu końcowego przygotowanego przez Grupę roboczą VII odbyła się 15–16 maja 2003 r. Członkowie grupy roboczej w raporcie wyrazili zadowolenie z decyzji Rady Europejskiej z Sewilli o utworzeniu Rady Ogólnej i Stosunków Zewnętrznych, która miała odpowiadać za sprawy dotyczące stosunków zewnętrznych UE. Większość członków poparła kierunek zmian prowadzący do oddzielenia, w obrębie dwóch osobnych formacji Rady, wymiaru stosunków zewnętrznych od wymiaru spraw ogólnych, co nie wykluczałoby możliwości reprezentowania państw członkowskich w obu tych formacjach przez tego samego ministra. Zdaniem de Villepina, udział ministra spraw zagranicznych Unii w Komisji Europejskiej podniesie spójność polityki zewnętrznej Unii. Przeciwnikami koncepcji łączenia dwóch funkcji przez jedną osobę, byli przedstawiciele starych członków Unii<sup>99</sup>. Przedstawicielka Wielkiej Brytanii P. Hain sugerowała, aby „zmienić nazwę i nie tworzyć wrażenia, że UE przybiera kształty państwa suwerennego”, natomiast zdaniem reprezentanta Irlandii D. Roche’a „minister spraw zagranicznych będący równocześnie członkiem KE nie powinien przewodniczyć Radzie ds. Stosunków Zewnętrznych”<sup>100</sup>.

Większość głosów w debacie dotyczyła procedury powoływania ministra spraw zagranicznych Unii<sup>101</sup>. Wśród przedstawicieli PE nie było jednomyślności w kwestii utworzenia stanowiska, łączącego funkcje dotychczasowego komisarza ds. stosunków zewnętrznych i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Projekt ten popierali członkowie partii PES, którzy uznali, iż Unia powinna mieć jednego przedstawiciela na arenie międzynarodowej, gdyż dotychczas stanowisko takie dublowało się<sup>102</sup>. Najistotniejszą kwestią związaną z nowym stanowiskiem było włączenie go do składu Komisji, jednak powinien on posiadać inny status, aniżeli komisarze (w powoływaniu kandydata udział miała brać Komisja i RUE)<sup>103</sup>. Często w tej sprawie zabierał głos J. Voggehuber, którego zdaniem, nowy minister powinien być wiceprzewodniczącym Komisji, a w jego nominacji powinna czynnie brać udział Rada Europejska i, co istotne, PE miałby prawo odwołania go z funkcji. Praktycznie wszyscy członkowie Konwentu zgodzili się z ideą powołania ministra spraw zagranicznych Unii, który na szczególnych prawach zasiadałby w Komisji Europejskiej. Plenum Konwentu zaakceptowało niemal wszystkie propozycje zgłoszone w raporcie Prezydium, odrzucono jedynie postanowienia związane ze sposobem odwoływania ministra spraw zagranicznych Unii.

W wyniku dyskusji nad wnioskami Grupy roboczej VII w projekcie Traktatu Konstytucyjnego przyjęto, iż poza wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem oraz innymi przypadkami przewidzianymi wprost w Traktacie, reprezentację zewnętrzną UE

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> Notatka z XXII sesji plenarnej Konwentu Europejskiego, 15–16 maja 2003 r. w Brukseli.

<sup>101</sup> Notatka z XXII sesji plenarnej Konwentu Europejskiego, 15–16 maja 2003 r. w Brukseli.

<sup>102</sup> The European Convention, *Contribution from PES members of the Convention, Priorities for Europe*, 8 November 2002, CONV 392/02.

<sup>103</sup> Ibidem.

zapewnia KE<sup>104</sup>. W zakresie WPZiB Unię ma reprezentować natomiast minister spraw zagranicznych Unii, którego powołuje Rada Europejska w porozumieniu z przewodniczącym Komisji Europejskiej<sup>105</sup>. Minister zgłaszając stosowne propozycje *przyczynia się* do rozwoju wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz *prowadzi* te polityki z upoważnienia Rady Ministrów<sup>106</sup>. Zadania ministra niejako uzupełnia przewodniczący Rady Europejskiej, który bez uszczerbku dla tego pierwszego reprezentuje Unię w dziedzinach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa *na swym szczeblu*<sup>107</sup>.

### Komisja Europejska

Na mocy Deklaracji z Laeken Konwent zajął się ustaleniem metod, które pozwoliłyby na wzmocnienia i skuteczności efektywne działanie Komisji Europejskiej, a także określeniem sposobu wyboru jej przewodniczącego, poprzez powierzenie tego prawa Radzie Europejskiej lub Parlamentowi Europejskiemu, lub też wprowadzenie bezpośrednich wyborów przez obywateli Unii<sup>108</sup>.

Najwięcej kontrowersji w czasie obrad plenarnych Konwentu wzbudzały takie kwestie jak: skład KE, zakres jej odpowiedzialności przed Parlamentem Europejskim, procedury powoływania i kompetencji przewodniczącego KE oraz trybu wyłaniania pozostałych członków kolegium. Dyskusja dotycząca składu Komisji podzieliła uczestników Konwentu – część delegatów nie zgadzała się z propozycjami zgłoszonymi przez Prezydium lub żądała ich modyfikacji. Mniej kontrowersyjna okazała się kwestia uprawnień przewodniczącego Komisji Europejskiej. Po dyskusji przyjęto propozycję Prezydium Konwentu, które dążyło do wzmocnienia roli przewodniczącego. Większość uczestników wyrażała warunkową zgodę na ograniczenie liczby komisarzy, uzależniając ewentualną aprobatę od wprowadzenia systemu rotacji, doprowadzającej do wymiany okresowej składu Komisji Europejskiej, tak aby w ustalonym przedziale czasu funkcje pełnoprawnych komisarzy sprawowali przedstawiciele wszystkich państw członkowskich<sup>109</sup>.

Deбата, która odbyła się w Konwencie 20 i 21 stycznia 2003 r., doprowadziła do podsumowania obrad w kwestii Komisji. Konwent przyjął przychylnie większość propozycji francusko-niemieckich z 15 stycznia 2003 r.<sup>110</sup> w sprawie Komisji Europejskiej, przede wszystkim kwestię umocnienia roli i metodę wyboru jej przewodniczącego. W tej sprawie dominował pogląd o zasadności wyboru przewodniczącego

<sup>104</sup> Art. I-25, ust. 1 PTK.

<sup>105</sup> Art. I-26, ust. 2 i art. I-27, ust. 1 PTK.

<sup>106</sup> Art. I-27, ust. 2 PTK.

<sup>107</sup> Art. I-27, ust. 1-3 PTK.

<sup>108</sup> J. Pawłowski, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w debacie Konwentu Europejskiego 2002–2003*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3, s. 65.

<sup>109</sup> *Notatka z XIV sesji Konwentu w sprawie przyszłości Europy*, Bruksela, 20–21 stycznia 2003 r., <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/C12E1D0A441578FDC1256CC4003AD831> (20.02.2010).

<sup>110</sup> *Contribution submitted by Convention members Dominique de Villepin (France) and Joschka Fischer (Germany) on January 16, 2003* (CONV 489/03).

Komisji przez Parlament Europejski<sup>111</sup> i zatwierdzeniu wyboru przez Radę Europejską<sup>112</sup>.

W trakcie debaty, pojawiały się również postulaty wprowadzenia systemu wyboru przewodniczącego przez tzw. kolegium elektorskie. Tę grupę, popierał między innymi E. Stockton. Propozycja zakładała, wybór przewodniczącego Komisji przez specjalne kolegium elektorskie składające się z przedstawicieli PE oraz parlamentów narodowych, które na posiedzeniu plenarnym typowałoby jednego oficjalnego kandydata i następnie przedstawiałoby go do zaakceptowania Radzie Europejskiej<sup>113</sup>.

Najmniej zwolenników zyskała propozycja, którą reprezentował A. Lamassoure, a dotycząca wprowadzenia wyborów przewodniczącego Komisji spośród liderów ugrupowań politycznych reprezentowanych w Parlamencie<sup>114</sup>. Poprzez stosowanie takiego systemu, Komisja byłaby zależna od układu politycznego Parlamentu, ale zwiększyłaby się również jej niezależność od państw członkowskich. Dla A. Lamassoure ochrona interesu europejskiego przed upolitycznieniem, w większym stopniu, niż przed wpływem interesu państw członkowskich, nie była problemem, a jedynie ceną demokracji<sup>115</sup>.

Inny pogląd prezentował J. Cushnahan, proponując wybory bezpośrednie przewodniczącego. W takim systemie, zadaniem Parlamentu byłoby przygotowanie dwóch pretendentów z listy kandydatów zgłoszonych przez Radę Europejską i wytypowanych przez Parlament, którzy następnie byłiby poddani wyborom bezpośrednim w państwach Unii. Przewodniczącym, zostałby ten, którego poparłaby największa liczba osób<sup>116</sup>. Taki system wyboru przewodniczącego miał zapobiec zakulisowym targom między Parlamentem i Radą Europejską, a przede wszystkim przybliżyć Unię jej obywatelom<sup>117</sup>.

Prezydium Konwentu w projekcie przedstawionym 23 kwietnia 2003 r. zaproponowało, aby kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji typowała Rada Europejska, przez głosowanie większością kwalifikowaną, jednak ostatecznie kandydatura taka musiałaby uzyskać większościowe poparcie Parlamentu<sup>118</sup>. W trakcie debaty plenarnej w Konwencie propozycji Prezydium sprzeciwiło się kilku posłów, A. Duff, E. Stockton oraz J. Voggenhuber wnioskowali o zmianą kompetencji obu wspomnianych instytucji, aby kandydat na przewodniczącego typowany był przez Parlament,

<sup>111</sup> W głosowaniu większością kwalifikowaną lub wzmocnioną większością.

<sup>112</sup> Również w głosowaniu zasadą większości kwalifikowanej.

<sup>113</sup> The European Convention, *Contribution submitted by The Earl of Stockton, alternate member of the Convention, Reforming the institutional framework*, 10 March 2003, CONV 604/03, s. 2.

<sup>114</sup> Notatka z XIV sesji Konwentu..., op. cit.

<sup>115</sup> The European Convention, *Contribution submitted by Mr. Alain Lamassoure, Member of the Convention, Institutional...*, op. cit., s. 3.

<sup>116</sup> The European Convention, *Contribution submitted by Mr. John Cushnahan, alternate member of the Convention, Praesidium...*, op. cit., s. 3.

<sup>117</sup> J. J. Węc, *Spór o...*, op. cit., s. 455.

<sup>118</sup> Zastrzeżono, iż w sytuacji, gdy kandydat nie uzyska poparcia Parlamentu, w ciągu jednego miesiąca powinna być zgłoszona nowa kandydatura. W ten sposób Parlament zachowywał swoje dotychczasowe uprawnienia w procedurze wyboru przewodniczącego, w której odnosił się do decyzji Rady, a nie narzucał swojego kandydata. Szerzej patrz: The European Convention, *Summary sheet of proposals...*, op. cit., s. 25.

a nominowany przez Radę Europejską<sup>119</sup>. Natomiast przedstawiciele EPP/ED, którym przewodniczył E. Brok, sugerowali sprecyzowanie procedury powoływania przewodniczącego Komisji. Proponowali, aby Rada Europejska typowała kandydata na przewodniczącego Komisji po uwzględnieniu wyborów do Parlamentu Europejskiego, a nowo wybrany Parlament decydowałby o nominacji<sup>120</sup>. Według O. Duhamela, gdy pierwszy kandydat nie zyskałby poparcia większości członków Parlamentu, wówczas druga nominacja wymagałaby zwykłej większości głosów<sup>121</sup>.

Konwent po ustaleniu systemu wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej, zajął się powołaniem pozostałych członków Komisji. Przedstawiciele Parlamentu proponowali, aby wyboru kandydatów dokonywał przewodniczący, a decyzję o nominacji podejmowałaby Rada Europejska większością kwalifikowaną oraz Parlament zwykłą większością<sup>122</sup>.

Projekt Prezydium zakładał jednak wybór komisarzy przez przewodniczącego Komisji Europejskiej, z list trzech kandydatów przedstawionych przez każde państwo członkowskie, a powstały w ten sposób skład Komisji winien być zaakceptowany przez Parlament Europejski<sup>123</sup>. Takiemu pomysłowi sprzeciwiali się między innymi A. van Lancker, L. McAvan, C. Carnero Gonzalez oraz E. Paciotti. Zastrzeżenia zgłaszali oni przede wszystkim do konieczności wyboru komisarzy z list zaproponowanych przez państwa członkowskie. Natomiast reprezentujący EPP/ED członkowie Konwentu domagali się uwzględnienia w projekcie traktatu konstytucyjnego prawa Parlamentu do indywidualnej formuły wyboru każdego z kandydatów na komisarza<sup>124</sup>.

Kolejną sporną kwestią była liczba komisarzy. Na forum Konwentu pojawiły się głosy, iż Komisja „musi być albo mała i oparta na równej rotacji, albo duża, ale zhierarchizowana”. Zdecydowana większość małych i średnich państw opowiedziała się „za dużą Komisją, prace której w sposób autonomiczny miałby organizować jej Przewodniczący”<sup>125</sup>. A. Duff oraz A. van Lancker poparli propozycję niemieckiego ministra spraw zagranicznych J. Fischera, aby zastanowić się nad rozszerzeniem kompetencji przewodniczącego KE i powierzeniem mu przewodnictwa Radzie ds. Ogólnych<sup>126</sup>.

W odniesieniu do liczebności kolegium można było wyodrębnić na forum Konwentu dwa stanowiska: pierwsza grupa opowiadała się za ograniczeniem liczby członków kolegium, podkreślając, iż Komisja „nie reprezentuje państw członkowskich, lecz interes wspólnotowy, a efektywnie i kolegialnie może działać jedynie w ograniczonym

<sup>119</sup> The European Convention, *Summary sheet of proposals...*, op. cit., s. 26.

<sup>120</sup> *Suggestion for amendment of: part I of the Constitution, Title IV: The Union's Institutions, Article 18a: The President of the European Commission by Ms/Mr.: Brok; Santer; Tajani; Teufel; Van Der Linden; Altmaier; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Dolores; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Lamassoure; Lennmarker; Maij-Weggen; Mladenov; Piki; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Würmeling; Zieleniec; Zile*, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/41899/18bisBrok%20EN.pdf>.

<sup>121</sup> The European Convention, *Summary sheet of proposals...*, op. cit., s. 26.

<sup>122</sup> The European Convention, *Contribution to the work...*, op. cit., s. 2; *The European Convention, Contribution by Mr. Elmar Brok, member of the Convention, Constitution...*, op. cit., s. 48.

<sup>123</sup> The European Convention, *Summary sheet of proposals...*, op. cit., s. 25.

<sup>124</sup> Ibidem, s. 26–27.

<sup>125</sup> *Notatka z XIV sesji Konwentu w sprawie przyszłości Europy*, Bruksela, 20–21 stycznia 2003 r.

<sup>126</sup> Ibidem.

gronie". Natomiast druga grupa proponowała ograniczenie liczby kolegium w przyszłości, jednak pod warunkiem zachowania systemu rotacji zgodnego z postanowieniami Traktatu z Nicei<sup>127</sup>. Większość członków Konwentu popierała zachowanie zasady: *jeden kraj – jeden komisarz*, argumentując, iż w pierwszej kolejności należy przetestować system z Nicei i ewentualnie z czasem zmodyfikować go, zgodnie z odpowiednimi przepisami traktatu nicejskiego<sup>128</sup>.

Do dyskusji włączyli się również przedstawiciele Parlamentu K. Hänsch i P. Beres, którzy wnioskowali o przyznanie przewodniczącemu KE kompetencji do organizacji pracy kolegium tak, aby zachować hierarchiczność. Proponowali oni również, aby o liczbie członków kolegium decyzję podejmowali przewodniczący Komisji i Rady Europejskiej<sup>129</sup>. Zdaniem A. Lamassoure i O. Duhamela w sytuacji, kiedy liczba miejsc dla komisarzy będzie mniejsza od liczby członków Unii, sprawa ta stanie się drugorzędną, jeżeli pozycja państw członkowskich w Komisji będzie zależeć przede wszystkim od politycznego układu sił w Parlamencie, który ma wpływ na wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej. Komisja natomiast winna przyjąć strukturę rządu, a jej przewodniczący, biorąc pod uwagę nowe czynniki geograficzne i demograficzne, wybierałby skład Komisji<sup>130</sup>. Natomiast E. Stockton zajmował dwuznaczne stanowisko w tej kwestii, raz proponował, aby przewodniczący posiadał dowolność w wyborze kandydatów oraz określeniu ich liczby, innym razem popierał propozycję, w której każde z państw członkowskich posiada przedstawiciela w Komisji<sup>131</sup>.

Projekt Prezydium przewidywał ustanowienie *małej* Komisji złożonej z 15 komisarzy z prawem głosów oraz 15 komisarzy delegowanych, bez prawa głosu – jednak pod warunkiem równoprawnej rotacji między obiema kategoriami komisarzy. Częściowo propozycja ta znalazła poparcie A. van Lancker, L. McAvan, M. Carnero Gonzalesa i H. Thorning-Schmidt. Sprzeciwiali się oni jednak ustanowieniu komisarzy bez prawa głosu. H. Thorning-Schmidt wnioskowała o wprowadzenie systemu równej rotacji stanowisk komisarzy między państwami członkowskimi<sup>132</sup>. Inni przedstawiciele Parlamentu popierali propozycję utrzymania postanowień z Nicei w tej sprawie lub też

<sup>127</sup> Przepis ten mówi, jeżeli „liczba członków Komisji jest mniejsza od liczby państw członkowskich, to członków Komisji wybiera się według opartego o zasadę równości systemu rotacji, do którego ustalenia wykonawcze uchwala Rada, stanowiąc jednomyślnie”. Patrz: *Notatka z XXII sesji Konwentu w sprawie przyszłości Europy*, Bruksela, 15–16 maja 2003 r.

<sup>128</sup> Zwolennicy takiego rozwiązania uważali, iż początkowo nowe kraje członkowskie będą posiadały swojego komisarza w Brukseli, gdyż system, który wszedłby w życie na mocy opracowywanego Traktatu Konstytucyjnego, zacząłby obowiązywać dopiero od kadencji KE rozpoczynającej się w 2009 r. Szerzej patrz *Notatka z XXII sesji Konwentu w sprawie przyszłości Europy*, Bruksela, 15–16 maja 2003 r.

<sup>129</sup> The European Convention, *Contribution by Ms Pervenche Berès, alternate member of the Convention, and Mr Klaus Hänsch, member of the Convention: Essential elements of a European Constitution*, Brussels, 10 January 2003 CONV 479/03.

<sup>130</sup> The European Convention, *Contribution submitted by Mr. Alain Lamassoure, Member of the Convention, New institutions...*, op. cit., s. 4, The European Convention, *Summary sheet of proposals...*, op. cit., s. 24.

<sup>131</sup> Porównaj: The European Convention, *Contribution submitted by The Earl of Stockton, alternate member of the Convention, Reforming...*, op. cit., s. 2 oraz The European Convention, *Contribution submitted by The Earl of Stockton, alternate member of the Convention, The Future...*, op. cit., s. 13.

<sup>132</sup> The European Convention, *Summary sheet of proposals...*, op. cit., s. 24.



wprowadzenie zasady, iż każdy członek Unii ma swojego przedstawiciela w Komisji, bez względu na liczbę państw<sup>133</sup>. Deputowani T. Kirkhope i C. Muscardini domagali się wprowadzenia możliwości odwołania członka Komisji wspólnie przez Parlament oraz Radę Europejską. Propozycję tę popierał również E. Stockton, który podkreślał, iż przed podjęciem decyzji specjalna komisja musi uzasadnić takie postępowanie; natomiast sama decyzja powinna być podejmowana kwalifikowaną większością głosów zarówno w Radzie Europejskiej, jak i w Parlamencie<sup>134</sup>.

Na sesji plenarnej 24–25 kwietnia 2003 r. przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing zreferował projekt postanowień dotyczących instytucji, w tym Komisji Europejskiej. Projekt ten zakładał zmianę składu KE i zmniejszenie jej składu do 15 osób – przewodniczącego oraz 14 komisarzy, przy czym dwóch komisarzy pełniłoby funkcje zastępców przewodniczącego. 15 i 16 maja 2003 r. na kolejnej sesji poświęconej debacie nad propozycjami kompetencji Komisji zgłoszono kolejnych 68 poprawek<sup>135</sup>. Skład Komisji miał podlegać aprobacie PE, który posiadałby jednocześnie prawo uchwalania wobec niej wotum nieufności. Komisja miała zachować prawo wyłącznej inicjatywy legislacyjnej, a jej podstawowym zadaniem miała być ochrona wspólnego interesu europejskiego i zapewnienie przestrzegania postanowień konstytucyjnych. Wyboru przewodniczącego Komisji miał dokonywać Parlament Europejski większością głosów, natomiast kandydata na to stanowisko wyłaniałaby Rada Europejska w głosowaniu większością kwalifikowaną. Każdy kraj członkowski miał prawo zgłoszenia trzech kandydatów<sup>136</sup> na stanowisko komisarza. Decyzję o wyborze składu kolegium podejmowałby przewodniczący, który jednocześnie miał mianować tzw. komisarzy delegowanych (bez teki), którzy nie mając prawa głosu w kolegium wspieraliby jego pracę, jednak ich liczba nie mogła przekraczać liczby pełnoprawnych komisarzy<sup>137</sup>.

Ostatecznie projekt traktatu stanowił, iż „w skład Komisji wchodzi kolegium złożone z jej przewodniczącego, ministra spraw zagranicznych Unii – wiceprzewodniczącego i trzynastu komisarzy europejskich wybieranych na podstawie systemu rotacyjnej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi”<sup>138</sup>. Artykuł ten dawał również prawo przewodniczącemu Komisji do mianowania komisarzy bez prawa głosowania, którzy wybierani byłiby na tych samych zasadach co członkowie kolegium i pochodzą ze wszystkich pozostałych państw członkowskich<sup>139</sup>. System ten miał być ustanawiany na mocy decyzji europejskiej przyjętej jednomyślnie przez Radę Europejską i na podstawie dwóch zasad: „a) państwa członkowskie są traktowane na zasadzie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności i długości pełnienia przez ich obywateli funkcji członków kolegium; tym samym różnica między całkowitą liczbą kadencji pełnionych przez obywateli którychkolwiek dwóch państw członkowskich nie może nigdy przewyższać jednej kadencji; b) z zastrzeżeniem lit. a), skład każdego kolejnego kolegium odzwier-

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> The European Convention, *Contribution submitted by The Earl of Stockton, alternate member of the Convention, Reforming...*, op. cit., s. 2.

<sup>135</sup> R. Trzaskowski, *Dynamika...*, op. cit., s. 305.

<sup>136</sup> Jednym spośród kandydatów musiała być kobieta.

<sup>137</sup> *Notatka z XXI sesji Konwentu Europejskiego*, Bruksela, 24–25 kwietnia 2003 r.

<sup>138</sup> Art. I-25, ust. 3 PTK.

<sup>139</sup> Art. I-25 PTK.



ciędlą w stopniu zadowalającym demograficzny i geograficzny zakres wszystkich państw członkowskich”<sup>140</sup>.

Ostatecznie projekt traktatu przyjęty przez Konwent, stanowił, iż po uwzględnieniu wyborów do Parlamentu Europejskiego i stosownych konsultacjach, „Rada Europejska decydując większością kwalifikowaną głosów, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu swoje kandydata na przewodniczącego Komisji”. Następnie przy poparciu większości głosów deputowanych do Parlamentu Europejskiego, kandydat obejmuje stanowisko przewodniczącego Komisji. W przypadku braku poparcia Parlamentu, „Rada Europejska w terminie miesiąca, przedstawia Parlamentowi nowego kandydata, zgodnie z tą samą procedurą”<sup>141</sup>.

Zgodnie z wyznaczonym systemem rotacji, każde państwo członkowskie miało zgłaszać listę trzech kandydatów, które posiadają kwalifikacje do objęcia stanowiska komisarza europejskiego. Przewodniczący-elekt, spośród zgłoszonych list, nominowałby jedną osobę z każdej listy, „wskazani w ten sposób, przewodniczący i członkowie kolegium, w tym minister spraw zagranicznych Unii i osoby mianowane na komisarzy bez prawa głosowania, podlegają kolektywnie zatwierdzeniu przez Parlament Europejski” na pięcioletnią kadencję<sup>142</sup>.

### **Parlament Europejski**

Założenia zawarte w Deklaracji z Laeken miały na celu poprawę przejrzystości i zwiększenia legitymacji demokratycznej instytucji wspólnotowych. Jednym z głównych projektów, było wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, który jako jedyna instytucja wspólnotowa, wybierana w bezpośrednich wyborach, jest źródłem demokratycznej legitymizacji stanowionego przez Unię prawa. Idąc w tym kierunku, Deklaracja, nałożyła na Konwent zadanie rozważenia zasadności poszerzenia obszarów stosowania procedury współdecydowania Parlamentu i Rady oraz rewizji trybu wybierania deputowanych, w kontekście utworzenia europejskiego prawa wyborczego. Konwent zgodziła się z propozycją objęcia nowych obszarów polityki, procedurą współdecydowania<sup>143</sup>, natomiast przedstawiciele Konwentu posiadający jednocześnie mandat Parlamentu Europejskiego, przyznali, iż decyzja w tej kwestii pozwala wkroczyć w kolejną fazę w procesie *równouprawnienia* Parlamentu i Rady, który jest tak oczekiwany przez deputowanych<sup>144</sup>.

Kwestią rozszerzenia zakresu stosowania procedury współdecydowania, łączono z głosowaniem większością kwalifikowaną w Radzie. W opinii deputowanej H. Maij-Weggen, we wspólnym wykonywaniu z przez Radą Ministrów i Parlament Europejski funkcji legislacyjnej powinny być wyjątki. Rozszerzenie procedury współdecydowania

<sup>140</sup> Art. I-25, ust. 3a–b, PTK.

<sup>141</sup> Art. I-26, ust. 1 PTK.

<sup>142</sup> Art. I-26, ust. 2 PTK.

<sup>143</sup> Stosowaną dotychczas na podstawie art. 251 TWE.

<sup>144</sup> W tej sprawie wypowiadali się E. Brok i K. Hänsch, szerzej: J. Pawłowski, *System instytucjonalny UE...*, op. cit., s. 58–59.

nie powinno obejmować wspólnej polityki rolnej oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Tymczasem Grupa robocza IX ds. uproszczenia instrumentów prawnych i procedur decyzyjnych zalecała, aby procedura współdecydowania Parlamentu i Rady, stała się nadrzędną zasadą uchwalania aktów prawnych Unii<sup>145</sup>. Jednocześnie raport Grupy roboczej IX, której członkami byli między innymi deputowani M. de Vigo oraz J. Wuermeling, zawierał propozycję rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego w procedurze budżetowej, która wywołała szereg kontrowersji na forum Konwentu<sup>146</sup>. Postulowali oni jednocześnie, aby w procedurze współdecydowania w sprawach dotyczących budżetu „punkt ciężkości był rozłożony w ten sposób, by Rada Unii Europejskiej miała ostatnie słowo w ustalaniu dochodów, zaś Parlament – wydatków”<sup>147</sup>.

W trakcie debaty rozważano również możliwość przyznania Parlamentowi prawa do inicjatywy w procesie legislacyjnym. Zwolennikami takiego rozwiązania byli głównie reprezentanci Niemiec oraz samego Parlamentu Europejskiego, według których miało to zwiększyć demokratyczną legitymizację Unii. Zdaniem J. Wuermelinga należało znieść wyłączność inicjatywy ustawodawczej Komisji w I filarze, gdyż w perspektywie rozszerzenia Unii i związanych z tym wyzwań przyznanie tylko jednej instytucji takich uprawnień byłoby niezgodne z zasadą legitymacji demokratycznej Unii. Według J. Wuermelinga dążenie do wyraźnego podziału władzy i rozwoju systemu instytucjonalnego, a co się z tym wiąże, jednoznacznego skoncentrowania uprawnień wykonawczych w Komisji, ustawodawczych w Parlamencie i Radzie Unii Europejskiej, pokazało potrzebę zniesienia tej wyłączności Komisji. Podkreślał on, iż zniknęły powody, które w początkowym etapie rozwoju Wspólnot Europejskich pozwoliły Komisji zająć uprzywilejowane miejsce. Monopol na inicjatywę ustawodawczą wynikał z próby zachowania równowagi w Radzie, w której przewagę posiadały *duże* państwa, gdyż niezależnie od czynników demograficznych każde państwo członkowskie posiadało jedno miejsce w Komisji<sup>148</sup>. Nadrzędność Komisji w kwestii inicjatywy ustawodawczej ograniczało dynamikę debaty politycznej, blokując wszelkie inicjatywy zewnętrzne. Cały schemat tworzenia aktów prawnych w Komisji sprowadzał się, zdaniem J. Wuermelinga, do opracowania projektu przez poszczególnych komisarzy, a właściwie podległych im urzędników. Dlatego też proponował on powierzenie prawa inicjatywy zarówno Parlamentowi, jak i Radzie Unii Europejskiej początkowo w sprawach zmian już istniejących aktów oraz podlegających procedurze współdecydowania; jednocze-

<sup>145</sup> Wyłączając obszary, w których z uwagi na ich charakter konieczne jest autonomiczne podejmowanie decyzji, a także te posiadające szczególne znaczenie dla państw członkowskich. Patrz *Raport końcowy Przewodniczącego IX Grupy roboczej ds. uproszczenia instrumentów i procedur*, CONV 424/03.

<sup>146</sup> The European Convention, *Working Group IX on Simplification, Working document 20, Budget Procedure – Paper by Mr. Mendez de Vigo and Mr. J. Wuermeling*, 14 November 2002, s. 3; The European Convention, *Contribution from submitted by several members of the Convention...*, op. cit., s. 3.

<sup>147</sup> Takie rozwiązanie poparli również deputowani E. Brok, K. Hänsch czy H. Maij-Weggen. Patrz: J. Pawłowski, *System instytucjonalny UE...*, op. cit., s. 59–60.

<sup>148</sup> Po kolejnej akcesji, dominacja „dużych” nad „małymi” będzie niemożliwa, gdyż rozwiązanie 1 kraj – 1 przedstawiciel przestanie obowiązywać.

śnie dopuszczał udział KE w tych działaniach<sup>149</sup>. Ostatecznie poparł on jednak postulat wzmocnienia i poszerzenia roli Parlamentu w procesie legislacyjnym, które podlegały art. 193 TWE<sup>150</sup>. Natomiast deputowany T. Kirkhope wnioskował o odebranie Komisji inicjatywy ustawodawczej i przekazanie jej PE. Jednocześnie postulował on przekształcenie KE w organ administracyjny, którego działania byłyby oparte na służbie cywilnej. Przy takim rozwiązaniu każdy projekt aktu prawnego musiałby uzyskać poparcie co najmniej 10% parlamentarzystów pochodzących z przynajmniej 5 krajów członkowskich. T. Kirkhope zaznaczał, że dzięki temu obywatele Unii posiadaliby wpływ na powstawanie aktów prawnych, poprzez naciski na wybieranych przez siebie deputowanych<sup>151</sup>. Zwolennikiem projektu, który dawał prawo inicjatywy ustawodawczej zarówno Parlamentowi Europejskiemu, jak i Komisji, był J. Voggenhuber<sup>152</sup>.

W kwestii liczby swoich członków, deputowani nie byli jednomyślni. Przedstawiciel EPP/ED – E. Brok uważał, iż liczba posłów zasiadających w Parlamencie w kadencji od 2009 roku, powinna być zmniejszona do 700, przy 27 członkach Unii<sup>153</sup>. Podobnego zdania był A. Duff, który jednak nie konkretyzował, od kiedy miałyby to nastąpić. Jego zdaniem posłowie do Parlamentu powinni być wybierani według ordynacji proporcjonalnej - 70 deputowanych powinno być wyłanianych w wyborach z list ogólnoeuropejskich, a 630 w regionalnych okręgach wyborczych<sup>154</sup>. A. Lamassoure również domagał się zmniejszenia liczby posłów, jego zdaniem miała ona nie przekraczać 650<sup>155</sup>.

Podobnie jak w sprawie Komisji, P. Beres oraz K. Hänsch przedstawili w imieniu PES propozycję wprowadzenia przepisu, który pozwalałaby na rozwiązanie PE w sytuacji, gdy Parlament uchwalił wotum nieufności wobec Komisji i w ciągu trzech miesięcy nie udałooby się powołać nowego przewodniczącego<sup>156</sup>. Podobne stanowisko przedsta-

<sup>149</sup> The European Convention, *Contribution from Mr. Joachim Würmeling, alternate member of the Convention, EU reform, questions relating to the European Commission's sole right of initiative*, 1 October 2002, CONV 279/02, s. 3–5.

<sup>150</sup> Artykuł ten nakładał na Komisję obowiązek uzasadniania odmowy przyjęcia, złożonego przez Parlament wniosku z propozycją aktu prawnego. Postulat ten poparli również przedstawiciele EPP/ED. Patrz: *Suggestion for amendment of: part I of the Constitution, Title IV: The Union's Institutions, Article 18a: The President of the European Commission By Ms/Mr.: Brok; Santer; Tajani; Teufel; Van Der Linden; Altmaier; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Dolores; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Lamassoure; Lennmarker; Maij-Weggen; Mladenov; Piks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Würmeling; Zieleniec; Zile*, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/41899/18bisBrok%20EN.pdf>.

<sup>151</sup> The European Convention, *Contribution submitted by Mr. Timothy Kirkhope, member of the Convention, Giving the European Parliament the Right of Initiative: Proposals for a New European Legislative Process*, 20 March 2003, CONV 632/03, s. 2.

<sup>152</sup> The European Convention, *Contribution by Mr. Johannes Voggenhuber, member of the Convention, Constitution...*, op. cit., s. 44.

<sup>153</sup> The European Convention, *Contribution by Mr. Elmar Brok, member of the Convention, Constitution...*, op. cit., s. 44.

<sup>154</sup> The European Convention, *Contribution by Mr. Andrew Duff, member of the Convention, A Model Constitution...*, op. cit., s. 5.

<sup>155</sup> The European Convention, *Contribution submitted by Mr. Alain Lamassoure, member of the Convention, Reform of the European Parliament*, 11 December 2002, CONV 453/02 s. 2.

<sup>156</sup> The European Convention, *Contribution by Mrs. Pervenche Beres, alternate member of the Convention, and Mr. Klaus Hänsch, member of the Convention, Essential...* op. cit., s. 3.

wili A. Lamassoure, A. Duff, H. Maij-Weggen, A. van Lancker, C. Carnero Gonzales oraz P. N. Kauppi. Według nich wzmocnienie kompetencji legislacyjnych i budżetowych Parlamentu powinno się wiązać z jednoczesnym wprowadzeniem przepisów umożliwiających rozwiązanie Parlamentu po uchwaleniu wotum nieufności wobec Komisji<sup>157</sup>.

Kompetencje Parlamentu Europejskiego, poruszane były również w kontekście ustalania procedury wyboru i wyznaczania przewodniczącego Komisji Europejskiej. Projekty przedstawiały instytucje wspólnotowe oraz nieformalne grupy eksperckie<sup>158</sup>. Dominował pogląd o zasadności wyboru przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski i zatwierdzenia go przez Radę Europejską.

Ostatecznie projekt Traktatu Konstytucyjnego przygotowany przez Konwent nadawał Parlamentowi Europejskiemu funkcje ustawodawczą i budżetową, którą Parlament pełnił na równi z Radą Ministrów. Na mocy tych postanowień rola Parlamentu w procedurze uchwalania rocznego budżetu wzrosła i stała się silniej niż pozycja Rady Ministrów: W myśl art. III-310 PTK po przedłożeniu przez Komisję projektu budżetu Parlamentowi i Radzie Ministrów, ta ostatnia podejmowałaby decyzję w tej sprawie. W przypadku zgłoszenia przez Parlament poprawek do stanowiska Rady Ministrów, przewodniczący obu instytucji powoływaliby komitet pojednawczy, którego zadaniem byłoby w określonym czasie wypracowanie porozumienia<sup>159</sup>.

Projekt Traktatu zakładał również zwiększenie liczby deputowanych do 736, ustalając jednocześnie minimalną liczbę mandatów dla państwa członkowskiego na poziomie 4 miejsc<sup>160</sup>. Podział miejsc w Parlamencie Europejskim, który miał obowiązywać w kadencji w latach 2004–2009 zastał załączony w protokole w sprawie reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim i ważenia głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów<sup>161</sup>.

### Trybunał Sprawiedliwości

Najwięcej sporów w kwestii Trybunału wywoływały procedury powoływania go i zakres jego kompetencji. Prezydium Konwentu przygotowało propozycję zmiany nazwy Trybunału Sprawiedliwości na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;

<sup>157</sup> The European Convention, *Contribution by Mr. Andrew Duff, member of the Convention, A Model Constitution...*, op. cit., s. 5; The European Convention, *Contribution from the Earl of Stockton, alternate member of the Convention, The Future...*, op. cit., s. 14–15.

<sup>158</sup> Patrz: Komunikat KEz 11 grudnia 2002 r. pt. *Peace, Freedom, Security – Communication of the Commission on the institutional architecture*, COM (2002) 728 final/2; oraz Raport grupy eksperckiej z Villa Faber.

<sup>159</sup> Art. III-310, ust. 8 PTK.

<sup>160</sup> Art. I-19, ust. 2 PTK.

<sup>161</sup> Niemcy 99; Włochy 78; Wielka Brytania 78; Francja 78; Hiszpania 58; Polska 58; Holandia 27; Belgia 24; Czechy 24; Grecja 24; Węgry 24; Portugalia 24; Szwecja 19; Austria 18; Dania 14; Finlandia 14; Słowacja 14; Irlandia 13; Litwa 13; Łotwa 9; Słowenia 7; Estonia 6; Cypr 6; Luksemburg 6; Malta 5; w przypadku akcesji Rumunii i/lub Bułgarii – odpowiednio 33 i 17. Parlament miałby liczyć nie więcej niż 736 członków, przy czym przy akcesji Rumunii i/lub Bułgarii do 2009 r. dopuszczano okresowe przekroczenie tego progu. Art. 19 PTK oraz *Protokół w sprawie reprezentacji obywateli w Parlamencie Europejskim i ważenia głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów*, w: *Projekt Traktatu ustanawiającego...*, op. cit. s. 271–275.

instytucję tę miały tworzyć Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Unii Europejskiej. Ten projekt nie znalazł jednak poparcia wszystkich członków Konwentu. Część delegatów opowiadała się za utrzymaniem dotychczasowego nazewnictwa lub zmianą nazwy na Sąd Unii bądź Sąd Powszechny. 23 delegatów zaproponowało utworzenie tzw. sądów wyspecjalizowanych<sup>162</sup>.

Poparcia nie otrzymał również projekt Prezydium w sprawie sposobu powoływania Trybunału Sprawiedliwości, który stosowany był dotychczas, a polegał na mianowaniu sędziów i rzeczników generalnych na sześcioletnią kadencję z możliwością reelekcji, wspólnie przez rządy państw członkowskich. Grupa delegatów przedstawiła projekt, w którym Rada Ministrów głosując większością kwalifikowaną, po uzyskaniu aprobaty Parlamentu Europejskiego mianuje członków Trybunału. W tej grupie byli przedstawiciele PE, między innymi Elmar Brok<sup>163</sup>. Deputowani J. Voggenhuber i MacCormick zaproponowali modyfikację dotychczasowego systemu, przez wprowadzenie możliwości zatwierdzenia przez Parlament Europejski nominacji zgłoszonych przez państwa członkowskie<sup>164</sup>. Delegaci Parlamentu jednocześnie apelowali o wprowadzenie przepisu uniemożliwiającego powtórzenie kadencji. Pojawiła się również rozbieżność zdań między członkami PE. Przedstawiciele EPP/ED proponowali ośmioletnią kadencję, a PES – dziewięcioletnią<sup>165</sup>.

Ostatecznie projekt Traktatu Konstytucyjnego przewidywał iż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który obejmował Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane, stać miał na straży poszanowania prawa w interpretacji i stosowaniu Konstytucji<sup>166</sup>, za pomocą przysługujących mu kompetencji, takich jak: rozstrzyganie w sprawach wnoszonych przez kraj członkowski, instytucję albo osobę fizyczną lub prawną; na wniosek sądów państw członkowskich wydawanie orzeczeń wstępnych w sprawach dotyczących prawa Unii lub w kwestiach ważności aktów prawnych wydawanych przez instytucje unijne oraz orzekanie w innych sprawach, które przewiduje Konstytucja<sup>167</sup>. Pomimo zgłaszanych w trakcie dyskusji na forum Konwentu propozycji zmian okresu kadencji, projekt stanowił, iż mandat sędziów i rzeczników generalnych trwać miał 6 lat, z możliwością jego odnowienia<sup>168</sup>.

Zasadniczą zmianą wprowadzoną w projekcie Traktatu Konstytucyjnego w zakresie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, było rozszerzenie jego kompetencji<sup>169</sup> w zakresie prawa do kontroli zgodności z Konstytucją aktów prawnych wydawanych

<sup>162</sup> J. J. Węc, *Reforma systemu...*, op. cit., s. 368.

<sup>163</sup> The European Convention, *Contribution by Mr Elmar Brok, member of the Convention – Constitution of the European Union*, 6 December 2002, *Suggestion for amendment of: Part I of the Constitution, Title IV The Union's Institutions, Article 20 The Court of Justice of the European Union*, by Ms/Mr Brok, Santer, Tajani, Van der Liden, Zevedo, Basile, Brejc, Cushman, Demetriou, Dolores, Piki, Rack, Van Dijk, Wittbrodt, Zieleniec, Zile.

<sup>164</sup> *Suggestion for amendment for: article 20, by members: Voggenhuber, Lichtenberger, Wagener, MacCormick, Nagy.*

<sup>165</sup> The European Convention, *Summary sheet of proposals*, op. cit., s. 35.

<sup>166</sup> Art. I-28, ust. 1 PTK.

<sup>167</sup> Art. I-28, ust. 3 PTK.

<sup>168</sup> Art. I-28, ust. 2 PTK.

<sup>169</sup> Art. III-266–267 PTK.



przez inne instytucje unijne, niosących skutki prawne wobec osób trzecich<sup>170</sup>, prawa orzekania w rozpoznawaniu skarg instytucji unijnych lub państw członkowskich, złożonych w związku ze wstrzymaniem działania przez organy i agencje Unii<sup>171</sup>, a także usprawnienie systemu stosowanych sankcji w sytuacji nieprzestrzegania orzeczeń Trybunału przez kraje członkowskie<sup>172</sup>. Jednak zakres rozpatrywania spraw Trybunału pozostawiono dalszym rozstrzygnięciom<sup>173</sup>.

### Trybunał Obrachunkowy (TO) i Europejski Bank Centralny (EBC)

Konwent w sprawie TO wypowiadał się co do zakresu kompetencji oraz sposobu powoływania jego członków. Prezydium zaproponowało zmianę liczby członków Trybunału. Przedstawicielka PE Linda McAvan proponowała ograniczenie liczby jego członków. Uważała ona, iż zachowanie *status quo* – każde państwo członkowskie miało swojego przedstawiciela – wpływa na osłabienie tej instytucji. Natomiast deputowany J. P. Bonde postulował objęcie TO kontrolą parlamentów narodowych<sup>174</sup>. Konwent jednak nie uwzględnił żadnego z postulatów deputowanych, przejmując rozwiązanie zaproponowane przez Prezydium<sup>175</sup>.

W sprawie EBC grupa delegatów na czele z deputowanym E. Brokiem zabiegała o szczególne podkreślenie, działań sprzyjających „otwartej gospodarce rynkowej i wolnej konkurencji”<sup>176</sup>. Pojawiły się również wnioski, zgłoszone m.in. przez J. P. Bonde’a, o wsparcie polityki socjalnej Unii, przez zwalczanie bezrobocia i tworzenie nowych miejsc pracy. Jednak żaden ze zgłoszonych postulatów nie został uwzględniony przez plenum Konwentu. Przyjęto projekt zgłoszony przez Prezydium.

Projekt traktatu konstytucyjnego stanowił, iż EBC, posiadający osobowość prawną, ma wyłączne prawo do emisji euro<sup>177</sup>, a do wykonywania swych zadań otrzymuje niezbędne środki na mocy art. III-77–83 oraz art. III-90, a także na podstawie przepisów w Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i EBC<sup>178</sup>. EBC jest w zakresie swoich kompetencji „konsultowany w sprawie każdego projektu aktu Unii”<sup>179</sup>, nato-

<sup>170</sup> Art. III-270 PTK.

<sup>171</sup> Art. III-273 PTK.

<sup>172</sup> Art. III-272 PTK.

<sup>173</sup> Z zakresu działania Trybunału Sprawiedliwości wyłączono: obszar Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Art. III-282 PTK) oraz kwestie zasadności i prawidłowości działań podejmowanych przez państwa członkowskie na swą odpowiedzialność celem utrzymania prawa i porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (Art. III-283 PTK). Patrz szerzej J. Pawłowski, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 78.

<sup>174</sup> The European Convention, *Summary sheet of proposals...*, op. cit., s. 40.

<sup>175</sup> Patrz szerzej J. J. Węc, *Reforma systemu...*, op. cit., s. 369–370.

<sup>176</sup> Patrz szerzej: ibidem, s. 370. Na przedostatniej sesji plenarnej Konwentu 4 lipca 2003 r. delegaci, w tym E. Brok, wypowiadali się za poszerzeniem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na pewne aspekty WPZiB, a w szczególności na działalność Agencji ds. Uzbrojenia. Zdaniem Broka kontrakty zawierane przez tę Agencję nie mogą być wyłączone spod kontroli Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>177</sup> Art I-29, ust. 3 PTK.

<sup>178</sup> Art I-29, ust. 4 PTK.

<sup>179</sup> Art I-29, ust. 5 PTK.



miast jego organy decyzyjne, ich skład i metody działania, określa traktat<sup>180</sup> oraz Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych i EBC<sup>181</sup>.

### Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES) i Komitet Regionów (KR)

Przy omawianiu kompetencji Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przedstawicielka PE Helle Thoring-Schmidt, postulowała zniesienie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w jego dotychczasowym kształcie. Jej zdaniem organ ten działał w zbyt dużym obszarze, przez co jego opinie są mało wartościowe, gdyż nie może koncentrować się na konkretnych problemach. Ponadto, działalność Komitetu pokrywa się z działalnością innych organów współpracujących z Komisją Europejską. Wskazywano również na wysokie koszty funkcjonowania Komitetu, które wzrosną jeszcze po przystąpieniu kolejnych członków do UE. H. Thoring-Schmidt proponowała, aby zmieniono nazwę na Komitet Społeczno-Obywatelski, który tworzyliby przedstawiciele organizacji społecznych i społeczeństwa obywatelskiego<sup>182</sup>. Ze względu na zmieniające się warunki działania poszczególnych organizacji społecznych, konieczne stało się dostosowanie ich do nowych warunków reprezentacji; a Komitet w swej działalności niewystarczająco uwzględniał interesy organizacji społecznych i ekonomicznych<sup>183</sup>. W dyskusji udział wzięli również: T. Kirkhope, który poddał w wątpliwość istnienie obu Komitetów – Ekonomiczno-Społecznego oraz Regionów – a M. Berger chciała, aby na mocy wspólnej decyzji Rady Ministrów i Parlamentu Europejskiego istniała możliwość regulacji składu organów doradczych<sup>184</sup>. Zgodnie z inicjatywą delegatów, którym przewodził Brok, KR miał zadbać o to, aby Unia przestrzegała i wspomagała zachowanie różnic kulturowych w krajach członkowskich<sup>185</sup>. Natomiast Włoszka Cristiana Muscardini zaproponowała zmianę nazwy Komitetu Regionów na „Komitet Regionów i Terytorium” lub *Radę Regionów i Terytorium*<sup>186</sup>. Na łamach duńskiego dziennika „Borsen”<sup>187</sup> Karin Riis-Jorgensen, deputowana do PE z ramienia duńskiej Partii Liberalnej, sugerowała, aby „UE zlikwidowała Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny, które są zbyt kosztownymi instytucjami, komplikującymi proces podejmowania decyzji w Unii”. Jednocześnie Riis-Jorgensen wskazywała, iż organy te nie mają wpływu na podejmowane przez Unię decyzje, dlatego najlepiej będzie zatrud-

<sup>180</sup> Art. III-84–87 PTK.

<sup>181</sup> Art I-29, ust. 6 PTK.

<sup>182</sup> The Secretariat of European Convention, *Contribution by Ms. Helle Thoring-Schmidt, alternate member of the Convention: Four good reasons to abolish the Economic and Social Committee*, Bruxelles 15 May 2003, CONV 739/03.

<sup>183</sup> The European Convention, *Contribution by Ms. Helle Thoring-Schmidt, alternate member of the Convention: Four good reason to abolish the Economic and Social Committee*, 15 May 2003, CONV 739/03.

<sup>184</sup> The European Convention, *Summary sheet of proposals...*, op. cit., s. 42.

<sup>185</sup> J. J. Węc, *Reforma...*, op. cit., s. 370–371.

<sup>186</sup> The European Convention, *Contribution from Ms Cristiana Muscardini, member of the Convention – „Committee of the Regions”*, 13 February 2003, CONV 553/03.

<sup>187</sup> H. Redder, *Liberalowie i Duńska Partia Ludowa za likwidacją niepotrzebnych instytucji*, „Borsen”, 25.09.2002.

nić obsługujących oba Komitety urzędników w innych instytucjach. Projekt ten uzyskał poparcie duńskiego delegata do Konwentu Petera Skaarupa z Duńskiej Partii Ludowej.

W kwestii KR, projekt Traktatu Konstytucyjnego zakładał wydłużenie kadencji jego członków do 5 lat, z możliwością jej powtórzenia<sup>188</sup> oraz przewidywał konsultacje Komitetu przez Parlament Europejski. Tym samym projekt Traktatu Konstytucyjnego po raz pierwszy włączał Parlament Europejski do grona instytucji obligatoryjnie zasięgających opinii KR<sup>189</sup>.

Co do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, projekt Traktatu Konstytucyjnego stanowił, iż liczba jego członków nie może przekroczyć 350, jednocześnie winni być oni mianowani na 5 letnią odnawialną kadencję przez Radę Ministrów<sup>190</sup>. Postanowienia traktatowe nakładały na Komitet Ekonomiczno-Społeczny obowiązek konsultowania przez Parlament Europejski oraz przekazywania mu opinii i protokołów z obrad Komitetu<sup>191</sup>.

\* \* \*

Po prawie osiemnastu miesiącach obrad Konwentu, przygotowany projekt Traktatu Konstytucyjnego został przyjęty 10 lipca 2003 r. Przedstawiciele PE, którzy brali udział w obradach Konwentu, mieli duży wpływ na jego pracę. Z uwagi na różnorodność poglądów, deputowani nie tworzyli jednorodnej grupy, która dochodziłaby do jednomyślnych wniosków. Ze względu na dużą wiedzę związaną z kwestiami europejskimi oraz doświadczenie w prowadzeniu wielopoziomowych negocjacji, członkowie PE posiadali przewagę nad innymi członkami Konwentu, co zresztą wykorzystywali. Większość członków PE brała udział w pracach pierwszego Konwentu oraz we wcześniejszych dyskusjach na temat reform, dzięki czemu profesjonalnie mogła prowadzić te debaty. Przewagę dawała im również możliwość korzystania ze swoich biur oraz asystentów, ponieważ obrady toczyły się w budynkach Parlamentu. Wszystkie opinie wyrażane przez posłów, były uważnie wysłuchiwane, dzięki czemu skutecznie promowali oni własne preferencje<sup>192</sup>. W efekcie końcowym, ogromną rolę w przeforsowaniu projektu Traktatu Konstytucyjnego odegrała koalicja, jaką zawarł przewodniczący Giscard d'Estaing z deputowanymi do PE, którym zależało na wypracowaniu porozumienia w tej kwestii<sup>193</sup>.

Przedstawiciele PE byli zwolennikami zwiększenia obszaru stosowania większości kwalifikowanej, przede wszystkim w obszarach polityki społecznej, WPZiB oraz polityki podatkowej i polityki niedyskryminacji<sup>194</sup>. Jednak pomimo prowadzenia inten-

<sup>188</sup> Art. III-292 PTK.

<sup>189</sup> Art. III-294 PTK.

<sup>190</sup> Art. III-295–296 PTK.

<sup>191</sup> Art. III-298 PTK.

<sup>192</sup> Ł. Trzaskowski, *Dynamika...*, op. cit., s. 329.

<sup>193</sup> Ibidem.

<sup>194</sup> A. Podraza, *Unia...*, op. cit., s. 566, 573

sywnych rozmów nawet w ostatniej fazie, propozycje te nie znalazły poparcia i ostatecznie rozwiązania te nie zostały przewidziane w projekcie traktatu<sup>195</sup>.

### Summary

#### **The European Parliament's attitude towards reform of the institutional system during the Convention on the Future of Europe**

The article is a reconstruction of the position of the European Parliament and its delegates to the Convention on the Future of Europe towards the greatest institutional reform of the European Union in the history of European integration. The author analyzes the impact of the European Parliament on the provisions of the draft Constitutional Treaty, concerning, among other things: the axiology of the Union, the institutional system, the role of national parliaments and enhanced cooperation. These studies made it possible to observe that the European Parliament, like the European Commission, was one of the Community institutions which was particularly interested in strengthening the transnational factor in the process of European integration, including the European Union's institutional system. Therefore, during the debate, the representatives of the European Parliament stated their demands for: further enlargement of the powers of Parliament in the legislative process, changes in decision-making procedures in the Council of the European Union, as well as strengthening the position of the European Commission in the European Union's institutional system. Analysis showed that this position was the consensus worked out from the varied opinions of European political groups, which were presented by individual members of the European Parliament involved in the institutional issues.

---

<sup>195</sup> Ibidem, s. 573.

